UNIWERSYTET PRZYRODNICZO-HUMANISTYCZNY W SIEDLCACH

INSTYTUT NAUK SPOŁECZNYCH I BEZPIECZEŃSTWA

DE SECURITATE ET DEFENSIONE

O BEZPIECZEŃSTWIE I OBRONNOŚCI



Nr2(2)/2016 desecuritate.uph.edu.pl Jul-Dec

ADRES REDAKCJI/ EDITORIAL TEAM OFFICE

INSTYTUT NAUK SPOŁECZNYCH I BEZPIECZEŃSTWA, WYDZIAŁ HUMANISTYCZNY,
UNIWERSYTET PRZYRODNICZO-HUMANISTYCZNY W SIEDLCACH,
UL. ŻYTNIA 39, 08-110 SIEDLCE/
SOCIAL SCIENCES AND SECURITY INSTITUTE, FACULTY OF HUMANITIES,
SIEDLCE UNIVERSITY OF NATURAL SCIENCES AND HUMANITIES,
ŻYTNIA 39, 08-110 SIEDLCE, POLAND

ZA WERSJĘ PIERWOTNĄ CZASOPISMA UZNAJE SIĘ WERSJĘ ELEKTRONICZNĄ DOSTĘPNĄ POD ADRESEM HTTP:/WWW.DESECURITATE.UPH.EDU.PL / THE ORIGINAL VERSION OF THE JOURNAL IS THE ELECTRONIC VERSION AVAILABLE AT THE HTTP:/WWW.DESECURITATE.UPH.EDU.PL

KOREKTA/ PROFREADING: MGR TOMASZ CHODOWIEC

SKŁAD I ŁAMANIE/ TYPESETTING: MGR MARTA STEMPIEŃ, MGR TOMASZ CHODOWIEC

LOGOTYP/LOGOTYPE: ALEKSANDRA WOLSKA

OKŁADKA: MGR MARTA STEMPIEŃ

WYDAWCA/ PUBLISHER:

INSTYTUT NAUK SPOŁECZNYCH I BEZPIECZEŃSTWA, WYDZIAŁ HUMANISTYCZNY,
UNIWERSYTET PRZYRODNICZO-HUMANISTYCZNY W SIEDLCACH,
UL. ŻYTNIA 39, 08-110 SIEDLCE/
SOCIAL SCIENCES AND SECURITY INSTITUTE, FACULTY OF HUMANITIES,
SIEDLCE UNIVERSITY OF NATURAL SCIENCES AND HUMANITIES,
ŻYTNIA 39, 08-110 SIEDLCE, POLAND
HTTP://WWW.INSIB.UPH.EDU.PL

PL ISSN 2450-5005



ADRES DO PRZESŁANIA ARTYKUŁÓW/ ARTICLES SUBBMISION ADDRESS

REDAKCJA "DE SECURITATE ET DEFENSIONE. O BEZPIECZEŃSTWIE I OBRONNOŚCI"
E-MAIL: secu.et.defen@gmail.com

UNIWERSYTET PRZYRODNICZO-HUMANISTYCZNY W SIEDLCACH

INSTYTUT NAUK SPOŁECZNYCH I BEZPIECZEŃSTWA

DE SECURITATE ET DEFENSIONE

O BEZPIECZEŃSTWIE I OBRONNOŚCI



SPIS TREŚCI

Table of contents

Drodzy Czytelnicy, Szanowni Autorzy!

Aż trudno uwierzyć, że oddajemy w Państwa ręce już czwarty numer czasopisma „De Securitate at Defensione. O bezpieczeństwie i Obronności". Do dokonania swoistego podsumowania naszej dotychczasowej aktywności skłonił mnie fakt, że w 2017 roku spodziewamy się oceny parametrycznej periodyku. Mamy nadzieję, że zaowocuje ona otrzymaniem przez Czasopismo punktów, na których dzisiaj wszystkim badaczom, bez wyjątku zależy.

Kiedy rozpoczynaliśmy pracę nad utworzeniem Czasopisma towarzyszyło nam przekonanie, że debaty nad problematyką współczesnego bezpieczeństwa i obronnością nigdy dość, ponieważ żyjemy w czasach trudnych, nieprzewidywalnych, pełnych różnorodnych wyzwań i niebezpieczeństw. Innym argumentem była chęć utworzenia periodyku dla młodych naukowców, których liczba nie tylko w Instytucie Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, ale także w innych polskich ośrodkach naukowych stale rośnie. Dzisiaj możemy powiedzieć, że w istocie czasopismo stało się platformą wymiany poglądów, prezentacji wyników badań młodego oraz doświadczonego środowiska naukowego z różnych państw świata.

Ten numer, podobnie jak poprzednie zawiera kilkanaście artykułów polskich i zagranicznych autorów, które dotyczą bogatego spektrum problemów bezpieczeństwa i obronności. Przestępczość, zagadnienia ze sfery bezpieczeństwa społecznego, zdrowotnego, zarządzania ryzykiem, bezpieczeństwa międzynarodowego, znaczenia edukacji dla bezpieczeństwa to tylko niektóre z tematów.

Życzę Państwu interesującej lektury. Dziękuję autorom oraz członkom redakcji za dotychczasową współpracę i liczę, że będzie ona powodem do satysfakcji również w przyszłości.

dr Malina Kaszuba
Redaktor naczelna „De Securitate et Defensione.
O Bezpieczeństwie i Obronności"

Zbigniew CIEKANOWSKI[1]

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej[2]

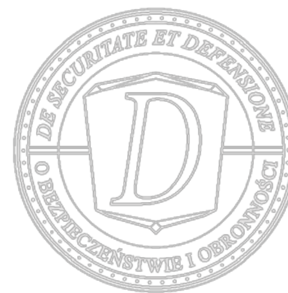
zbigniew@ciekanowski.pl

Henryk WYRĘBEK[3]

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach[4]

Wydział Humanistyczny, INSiB

Henryk.Wyrebek@uph.edu.pl



ZARZĄDZANIE RYZYKIEM

ABSTRAKT: Ryzyko to zjawisko towarzyszące każdej działalności ukierunkowanej na osiąganie założonych celów. Zjawisko to powstaje z różnych zagrożeń związanych z poniesieniem straty przez przedsiębiorców i inne podmioty gospodarcze. Obecnie wzrasta liczba sytuacji ponoszenia ryzyka. Wszystkie organizacje, niezależnie od wielkości mają styczność z czynnikami wewnętrznymi i zewnętrznymi, które budzą niepewność. Rezultatem tej niepewności jest ryzyko związane z każdym rodzajem działalności. Dlatego ważne jest aby w każdym przedsiębiorstwie podejmowano działania zmniejszające niepewność oraz listę błędnych decyzji powodujące ryzyko działania. Przedstawiony artykuł ma charakter opisowy, w którym przeprowadzono analizę źródłową. W artykule przedstawiono znaczenie oraz uwarunkowania zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwie.

SŁOWA KLUCZOWE: ryzyko rynkowe, ryzyko specyficzne, proces zarządzania ryzykiem, metody identyfikacji ryzyka

RISK MANAGEMENT

ABSTRACT: Risk is a phenomenon associated with any activity aimed at achieving its objectives. This phenomenon arises from the different risks of incurring losses by entrepreneurs and other business entities. Today, an increasing number of situations to take risks. All organizations, regardless of size come into contact with internal and external factors that give rise to uncertainty. The result of this uncertainty is the risk associated with any type

[1] Zbigniew Ciekanowski – dr hab. profesor Państwowej Szkoły Wyższej im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej. Zainteresowania naukowe skupiają się zarówno wokół zagadnień związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi, zarządzaniem kryzysowym jak i z szeroko rozumianym bezpieczeństwem. Autor kilkudziesięciu książek i ponad stu opracowań krajowych i zagranicznych z powyższej problematyki..

[2] Pope John Paul II State School Of Higher Education in Biała Podlaska.

[3] Henryk Wyrębek – dr hab. profesor Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Zainteresowania naukowo-badawcze koncentrują się wokół problemów interdyscyplinarnych: nauki o zarządzaniu oraz nauki o bezpieczeństwie i obronności. Autor ponad 100 publikacji naukowych.

[4] Siedlce University of Natural Sciences and Humanities.

of business. It is therefore important to any enterprise undertaken measures to reduce uncertainty and a list of wrong decisions causing a risk of action. This paper is descriptive in which the analysis of the source. The article presents the significance and conditions of enterprise risk management.

KEYWORDS: market risk, specific risk management process, methods of risk identification

WPROWADZENIE

Każda decyzja podejmowana przez przedsiębiorców związana jest z określeniem stanu w przyszłości. Nigdy nie można ustalić, jak w przyszłości będą wyglądać czynniki, które będą stanowić podstawę w podejmowaniu decyzji. Ryzyko w tym przypadku polega na tym, że decyzja podjęta dzisiaj w przyszłości może nie przynieść oczekiwanych efektów[5].

Postęp nauki i techniki z jednej strony przyczynia się eliminowania ryzyka, a z drugiej strony towarzyszy powstawaniu nowych form ryzyka. Głównym źródłem mogą być nie tylko trendy technologiczne, ale również rzeczywistość gospodarcza. Nie wszystkie przedsiębiorstwa posiadają strategie lub modele decyzyjne, ułatwiające eliminację nieoczekiwanych działań wpływających na powstawanie ryzyka. W efekcie większość przedsiębiorstw działa w sytuacji kryzysowej, co jest spowodowane brakiem wewnętrznej oraz zewnętrznej równowagi w funkcjonowaniu firmy[6].

Dawniej głównym sposobem radzenia sobie z ryzykiem było niepodejmowanie działań związanych z ponoszeniem wysokiej odpowiedzialności za ryzykowne skutki. W zmniejszaniu ryzyka pomagały programy bezpieczeństwa, skierowane na unikanie strat. Uzyskanie doświadczenia pozwala również zmniejszyć ryzyko. Jednak w większości ryzyka nie da się uniknąć. Każda jednostka jest narażona na liczne stany ryzyka powodowane sytuacją gospodarczą kraju, ciągłymi zamianami na rynku światowym oraz innymi sytuacjami ekonomicznymi wpływającymi na powstawanie ryzyka i niepewności.

ISTOTA RYZYKA

Zdefiniowanie ryzyka jest zadaniem dość trudnym, a podanie jednoznacznej, precyzyjnej definicji jest wręcz niemożliwe. Ryzyko jest definiowane na bazie różnych nauk i teorii, m.in. w ekonomii, naukach behawioralnych, naukach prawnych, psychologii, statystyki, ubezpieczeniach, teorii prawdopodobieństwa i innych. Słowo ryzyko pochodzi od starowłoskiego *risicare*, które oznacza „odważyć się". Zatem wynika, że ryzyko jest raczej wyborem, a nie nieuchronnym przeznaczeniem. Wiążąc ryzyko z wyborem, potwierdzamy nierozerwalny związek z ryzyka z czasem.

Już od kilkudziesięciu lat próbuje się zdefiniować ryzyko. I tak: w 1901 roku A.H. Willet twierdził, że ryzyko jest czymś obiektywnym, związanym z subiektywną niepewnością.

[5] W. Tarczyński, M. Mojsiewicz, *Zarządzanie ryzykiem*, Warszawa 2001, s. 8.
[6] M. Castells, *Siła tożsamości*, Warszawa 2008, s. 289.

Definicja ta jest jednak bardzo nieprecyzyjna ze względu na wieloznaczność pojęcia „niepewność". W roku 1921 F.H. Knight opublikował swoją koncepcję niepewności mierzalnej i niemierzalnej, gdzie pierwszą nazwał ryzykiem a drugą niepewnością sensu stricte.

W 1966 r. w USA zostały opublikowane dwie definicje ryzyka ubezpieczeniowego – w pierwszej ryzyko zostało określone jako niepewność co do nastąpienia określonego zdarzenia w warunkach istnienia dwóch lub większej ilości możliwości. W drugiej definicji przez ryzyko ubezpieczeniowe rozumiano ubezpieczoną osobę lub przedmiot[7].

Ryzyko koreluje ze wszystkimi naszymi działaniami, lecz niektóre spośród nich je zwiększają, a inne zmniejszają. W teorii ekonomii ryzykowne działania charakteryzują się:

– prawdopodobieństwem wystąpienia określonego wyniku;
– pewnym przedziałem zmienności wszystkich możliwych wyników[8].

W ekonomicznym aspekcie na ogół stwierdzamy, że ludzie chcą unikać niepewności co do swojego dochodu i konsumpcji. W momencie, kiedy staramy się unikać ryzyka i niepewności, wykazujemy niechęć do ryzyka. Daną osobę charakteryzuje niechęć do ryzyka, kiedy przykrość spowodowana utratą danej kwoty dochodu jest dla niej większa, niż przyjemność płynąca z uzyskania tej samej kwoty dochodu.

W kategoriach koncepcji użyteczności, niechęć do ryzyka jest równoznaczna z malejącą krańcową użytecznością dochodu. Niechęć do ryzyka oznacza, że przyrost użyteczności osiągnięty dzięki uzyskaniu dodatkowej jednostki dochodu jest mniejszy, niż utrata użyteczności spowodowana utratą tej samej kwoty dochodu.

W celu redukowania negatywnych skutków występowania różnych rodzajów ryzyk, rynek radzi sobie przez rozkładanie ryzyka. W tym procesie gdy występuje ryzyko zbyt duże, aby mogła je ponosić wyłącznie jedna osoba, zostaje tak rozłożone, że tylko niewielkie ryzyko ponosi duża liczba ludzi. Jedną z podstawowych form rozkładania ryzyka jest ubezpieczenie[9].

Zarządzanie ryzykiem to proces realizowany zarówno przez kierownictwo jednostki, jak i jej pracowników, uwzględniony w strategii działania i dotyczący całej jednostki. Celem zarządzania ryzykiem jest identyfikacja potencjalnych zdarzeń, które mogą wywrzeć wpływ na jednostkę (realizację jej celów), utrzymanie ryzyka w ustalonych granicach oraz rozsądne, a więc nie dające 100% gwarancji, zapewnienie realizacji celów organizacji.

RODZAJE RYZYKA

Ryzyko jest pojęciem szerokim, dlatego można wyróżnić wiele podziałów ryzyka. Rodzaje ryzyka można sklasyfikować według różnych kryteriów. Biorąc pod uwagę kryterium efektu można wyróżnić:

– ryzyko rynkowe;

[7] W. Ronka-Chmielowiec, *Ubezpieczenia – rynek i ryzyko*, Warszawa 2002, s. 134.
[8] D. Begg , S. Fischer, R. Dornbusch, *Mikroekonomia*, Warszawa 2003, s. 398.
[9] P. Samuelson, W. Nordhaus, *Ekonomia*, Warszawa 2004, s. 325.

– ryzyko specyficzne[10].

Ryzyko rynkowe, zwane inaczej ryzykiem systematycznym, związane jest z czynnikami, które wpływają na osoby lub firmy ale są od nich niezależne. Wiążą się one z siłami przyrody oraz wynikają z warunków ekonomicznych danego rynku i rynku globalnego. Należą do nich m.in. zmiany stopy procentowej, prawa podatkowego oraz sytuacja polityczno-ekonomiczna gospodarki.

Ryzyko specyficzne, określane inaczej ryzykiem indywidualnym, wiąże się z przyszłymi zdarzeniami, które można w znacznej części kontrolować i przewidywać[11]. Źródłami ryzyka specyficznego jest: zarządzanie firmą, dostępność surowców, konkurencja jak również poziom dźwigni finansowej oraz operacyjnej.

W literaturze można wyróżnić wiele podziałów ryzyka. Według M. Księżyk biorąc pod uwagę kryterium źródeł zysków przedsiębiorcy, można zauważyć następujące formy ryzyka:

– ryzyko niewypłacalności skutkujące możliwością upadku firmy;
– ryzyko czyste, inaczej statystyczne, mające związek ze zjawiskami klimatycznymi i koniunkturą;
– ryzyko jako wynagrodzenie za innowacje i przedsiębiorczość[12].

Dodatkowo L. Korzeniowski przedstawia inne formy ryzyka, tj.:

– ryzyko tożsamości – wiąże się z identyfikacją, jest to stwierdzenie, że określona osoba, przedmiot lub organizacja są tożsame z inną osobą, organizacją lub przedmiotem;
– ryzyko wiarygodności – w tym przypadku wiara jest pewnością, że coś jest prawdziwe[13].

W działalności przedsiębiorstwa wg M.G Lusztyna można zidentyfikować następujące formy ryzyka:

– biznesowe (reputacji, konkurencji);
– finansowe (stopy procentowej, walutowe);
– kredytowe (niewypłacalności kontrahentów);
– operacyjne (klęsk, żywiołowych)[14].

M. BIegański proponuje podział ryzyka na dwie charakterystyczne grupy:

– ryzyko strategiczne, wpływające na siłę konkurencyjną banku w długim okresie, wiążące się z profilem działalności, systemem zarządzania jak również strukturą organizacyjną;
– ryzyko operacyjne, składające się z dwóch podgrup: ryzyko w obszarze finansowym oraz techniczno-organizacyjnym[15].

Według T. Kaczmarka można zaobserwować ryzyko:

– prawne – wiążące się z możliwością poniesienia strat w wyniku prowadzenia przez daną organizację działalności wykraczającej poza odpowiednie przepisy prawne oraz zawiera brak możliwości wyegzekwowania warunków sporządzonych umów i porozumień;

[10] J. Głuchowski (red), *Leksykon finansów*, Warszawa 2001, s. 266.
[11] *Ibidem*, s. 266.
[12] M. Księżyk, *Ekonomia*, Kraków 2006, s. 208.
[13] L. Korzeniowski, *Firma w warunkach ryzyka gospodarczego*, Kraków 2002, s. 128.
[14] M.G. Lusztyn, *Value at Risk – zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie*, http://www.finanse.info.pl, (20.12.2014).
[15] M. Biegański, *Hedging i nowoczesne usługi finansowe*, Poznań 2001, s. 9-15.

– kontraktowe i ryzyko siły wyższej – polega na wystąpieniu klęsk i wypadków żywiołowych o dużym zasięgu działania, stany, których źródłem są konflikty społeczne i czyny niedozwolone, wypadki techniczne, wypadki losowe wynikające z zawartych transakcji handlowych (np. wybór nieodpowiedniego kontrahenta, dostawa towaru odbiegającego jakościowo od ustaleń kontraktowych);
– gospodarcze wiąże się zarówno ze sferą mikro jak i makroekonomiczną. Zwykle każdy podmiot gospodarczy musi mieć prawo do podejmowania decyzji ryzykogennych. Jednak ryzyko powinno być podejmowane świadomie. Oznacza to bowiem, że jednostka podejmująca ryzyko powinna w pełni zdawać sobie sprawę z konsekwencji podjętej decyzji;
– transakcyjne związane z realizacją kontraktu eksportowego i importowego – objawia się ono w przypadku niedotrzymania zobowiązań umowy przez uczestników transakcji oraz w wyniku wystąpienia nieoczekiwanych okoliczności, mających charakter siły wyższej;
– transportowe – każdy rodzaj transportu wiąże się z ryzykiem, że przewożony towar może ulec uszkodzeniu bądź zniszczeniu;
– organizacyjne – bardzo ważne jest prowadzenie procedur kontrolnych, tworzenie struktur organizacyjnych oraz całej strategii. Ważna jest również cykliczna analiza istniejącego stanu organizacji;
– operacyjne – jest związane z rozwiązywaniem skomplikowanych kwestii dotyczących pracowników, ich osobowości, a także zagadnień technicznych oraz organizacji i kontroli organizacji[16].

Tak jak istnieje wiele definicji ryzyka, tak również można wyodrębnić wiele klasyfikacji i rodzajów ryzyka. Powyżej przedstawione zostały niektóre próby klasyfikacji ryzyka według kilku wybranych autorów.

PROCES ZARZĄDZANIA RYZYKIEM

Proces zarządzania ryzykiem polega na identyfikacji, ocenie, kontrolowaniu oraz finansowaniu zagrożenia i powstałej szkody. Procedura ta musi być jednak poprzedzona analizą możliwości wystąpienia ryzyka. Analiza ryzyka zazwyczaj zawiera trzy elementy:
– zbiór informacji;
– rozpoznanie zagrożeń ;
– zbiór danych niezbędnych do szacowania ryzyka.

Polega ona na rozpoznaniu, zrozumieniu natury ryzyka, poznaniu w jaki sposób powstają ryzyka i w jaki sposób wpływają na zaistnienie strat lub korzyści. Analiza pozwala na zorientowanie się, w jaki sposób powstają straty i w jaki sposób konkretne następstwo zdarzeń przekształca zagrożenie w stratę. Ocenie poddawane są zidentyfikowane potencjalne zagrożenia, rodzaj ryzyka występujący przy zidentyfikowanych zagrożeniach lub ich kombinacjach, stopień

[16] T.T. Kaczmarek, *Zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Warszawa 2005, s. 11-41.

narażenia stref pośrednich, opis skutków oddziaływania zagrożenia, ich wpływu i czasu odczuwania oraz kosztów[17].

W zarządzaniu ryzykiem wymienić można kilka głównych procesów. Posłużmy się najpierw modelem opartym na popularnej metodyce PMBoK (*Project Management Body of Knowledge*) Guide, gdzie wyróżnia się:

1. planowanie zarządzania ryzykiem;
2. rozpoznawanie ryzyk;
3. przeprowadzanie jakościowej analizy ryzyka;
4. przeprowadzenie ilościowej analizy ryzyka;
5. planowanie reakcji na ryzyka;
6. monitorowanie i kontrolowanie ryzyk.

Planowanie zarządzania ryzykiem. Ponieważ ryzyko bardzo często stanowi zagrożenie, które jest niewiadome i zmienne, istotne jest, aby plan zarządzania nim był wykonywany w: regularnych odstępach czasu, przed istotnymi zmianami, kolejnymi etapami, a także w odniesieniu do ocen postępów projektu.

Według planu proponowanego przez C. Pritcharda pierwszymi częściami są opis i podsumowanie projektu, gdzie wytycza się cele, wymagania i właściwości operacyjne. Następnym krokiem jest określenie uwarunkowania zarządzania ryzykiem – omawia się dotychczasowe środki zapobiegawcze, a także tolerancję interesariuszy wobec ryzyka. Kolejne punkty są bardzo istotnie. Po pierwsze, rozpisana jest struktura zarządzania ryzykiem – czyli, ogólnie rzecz biorąc, narzędzia którymi posługujemy się przy mierzeniu ryzyka. Po drugie, opisane są problemy związane z realizacją, czyli po prostu rozwiązania stosowane w zarządzaniu ryzykiem. Plan kończą następujące punkty: inne istotne plany, gdzie proponowane są alternatywne rozwiązania, podsumowanie metodologii, pozwalające szybko przejrzeć dotychczasowe rozwiązania, bibliografia, czyli spis dokumentów, oraz zatwierdzenie – czyli lista osób odpowiedzialnych za przygotowanie i wdrożenie planu.

Rozpoznanie ryzyk i przeprowadzenie analiz. Ogólnie ujmując, pierwszym krokiem jest identyfikacja ryzyk, czyli ich charakterystyka w stosunku do projektu – czyli jak na niego wpływają i jakie są ich cechy charakterystyczne. Analiza jakościowa to proces hierarchizowania ryzyk wedle zagrożenia i prawdopodobieństwa. Tego typu ocena często jest dokonywana w sposób subiektywny. Analiza ilościowa, to analiza ryzyk oparta na danych liczbowych.

Planowanie reakcji na ryzyka. Jest to proces, który wymaga zazwyczaj dużej znajomości branży i w którym pole działania jest praktycznie nieograniczone. Polega on na opracowaniu rozwiązań zmniejszających zagrożenia i zwiększających szanse. Przykładowo, jeżeli występuje wysokie ryzyko awarii systemów, można zastanowić się nad zamówieniem komponentów wyższej jakości.

[17] www.seib.uksw.edu.pl, (07.01.2016).

Monitorowanie i kontrolowanie ryzyk. Najważniejszą częścią tego procesu jest wdrażanie planów reakcji na ryzyka, a także śledzenie rozpoznanych ryzyk, rozpoznawanie nowych i zarządzanie rejestrem ryzyk. Istotne jest także, aby dotychczasowe działania podlegały ciągłej ocenie i wnioski aplikowane były w dalszym zarządzaniu ryzykiem w projekcie[18].

ZADANIA ZARZĄDZANIA RYZYKIEM

Zarządzanie ryzykiem niezaprzeczalnie wymaga od przedsiębiorstwa poświęcenia pewnych środków finansowych oraz zasobów ludzkich w celu stworzenia struktury odpowiedzialnej za tę działalność. Ponadto samo stosowanie technik ograniczających ryzyko praktycznie zawsze wiąże się z kosztami. W związku z powyższym firma może podjąć decyzję o zatrzymaniu całości ryzyka, zwłaszcza jeżeli realizuje bardzo niskie marże i koszty ograniczenia ryzyka przekroczyłyby potencjalny zysk na transakcjach[19]. Zniechęcać do stosowania zabezpieczeń mogą oprócz wysokich kosztów także utrudnienia w dostępie do instrumentów zarządzania ryzykiem (np. wysoki poziom minimalnej kwoty transakcyjnej wymaganej przez bank), wysoki poziom depozytów zabezpieczających, trudności w uzyskaniu informacji koniecznych do samodzielnej wyceny instrumentów, oraz fachowych prognoz finansowych, a także niska płynność rynku instrumentów pochodnych[20]. Ponadto, decydując się na zabezpieczanie przed ryzykiem finansowym, przedsiębiorstwo naraża się na niebezpieczeństwo ogromnych strat spowodowanych przez niewystarczająco precyzyjny system procedur kontroli lub oszustwa pracowników odpowiedzialnych za transakcje na rynkach terminowych. Liczne przykłady bankructw lub wielkich strat spowodowanych nadużyciami w bankach i korporacjach transnarodowych w ostatnim dziesięcioleciu wystarczająco uświadamiają rozmiar zagrożenia.

Do korzyści płynących z zarządzania ryzykiem zalicza się:

- zwiększenie możliwości pozyskiwania kapitału,
- możliwość zwiększenia dźwigni finansowej,
- obniżenie kosztu kapitału,
- uniknięcie kosztów przejściowej złej sytuacji finansowej lub bankructwa,
- odniesienie korzyści podatkowych,
- zapewnienie stabilności środków przeznaczonych na inwestycje strategiczne firmy.

Zarządzanie ryzykiem korporacyjnym obejmuje osiem powiązanych elementów:

1. Środowisko zewnętrzne – obejmuje charakter organizacji i stanowi podstawę postrzegania i reagowania na ryzyko przez pracowników, filozofii zarządzania ryzykiem i dopuszczalny poziom ryzyka, uczciwość i wartości etyczne oraz środowisko pracy.

---

[18] http://ryzykoprojektowe.pl, (07.01.2016).
[19] K. Krzyżaniak, *Odpowiednia strategia zarządzania ryzykiem walutowym w przedsiębiorstwie,* „Rynek Terminowy", nr 10, 2000, s. 45.
[20] *Ibidem*, s. 46-30.

2. Wyznaczanie celów – cele są ustalane przez kierownictwo przed identyfikacja zdarzeń, które warunkują poziom ich osiągania. Kierownictwo posiada procedury ustalania celów, zgodnie z misją i wizją oraz poziomowi dopuszczalnego ryzyka.
3. Identyfikacja zdarzeń – muszą być zidentyfikowane wszystkie potencjalne zdarzenia zewnętrzne i wewnętrzne, z podziałem na ryzyka i szanse. Te ostatnie są uwzględniane w strategii firmy i w procesie ustalania celów.
4. Ocena ryzyka – analiza i ocena prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka jest podstawą decyzji o sposobie zarządzania ryzykiem. Ryzyko oceniane jest jako ryzyko wewnętrzne i nieodłączne.
5. Odpowiedź na wystąpienie ryzyka – kierownictwo wybiera rodzaj rekcji: unikanie, akceptacja, ograniczanie lub dzieleniem się ryzykiem. Opracowuje zestaw działań w celu powiązania ryzyka z dopuszczalnym jego poziomem.
6. Mechanizmy kontrolne – polityki i procedury ustalone i realizowane w celu efektywnej realizacji reakcji na ryzyko.
7. Informacja i komunikowanie – odpowiednie informacje zbierane i przechowywane w formie i ramach czasowych umożliwiających pracownikom wykonywanie swoich obowiązków.
8. Monitorowanie – proces zarządzania ryzykiem korporacyjnym musi być monitorowany i w razie konieczności – modyfikowany. Stałe monitorowanie realizowane jest przez kierownictwo, niezależne oceny lub oba te czynniki[21].

CZYNNIKI KSZTAŁTUJĄCE RYZYKO W PRZEDSIĘBIORSTWIE

Chcąc zinterpretować zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie należy prześledzić listę czynników kształtujących zjawisko ryzyka w przedsiębiorstwach. Znajdują się one głównie w systemie w którym działa dana organizacja. Jeżeli systemem tym jest firma wówczas ryzyko może być kierowane z następujących kierunków:

– sił i zjawisk przyrody;
– konkurencji firm krajowych;
– zmian przepisów prawnych;
– nieprzewidywalności kursów walut i zachowań giełdy;
– zmienności preferencji klientów;
– niedostatecznie wysokiego kapitału zagrażającego płynności finansowej firmy;
– przestarzałego zarządzania, nieadekwatnego do aktualnych wyzwań utrzymania się w biznesie;
– braku kompetentnych pracowników w firmie.

Z analizy czynników wynika, że największy wpływ w dziedzinie ryzyka w środowisku pracy mają:

– przyroda ożywiona (jako czynnik zagrożeń chorobowych);

[21] www.coso.org, (09.01.2016).

– przyroda nieożywiona, a zwłaszcza klęski żywiołowe i ekologiczne;
– technologia (jako czynnik awarii i chorób zawodowych);
– konkurencja;
– globalizacja;
– system finansowy, a w szczególności jego zmienność i nieprzewidywalność;
– system prawny charakteryzujący się zmiennością przepisów i ich niedoprecyzowaniem;
– system społeczny wywołujący napięcia społeczne i nadmierną roszczeniowość,
– nieefektywne zarządzanie;
– niekompetencje kadry specjalistycznej (jako pochodna niedostatków edukacyjnych)[22].

Chcąc zahamować występowanie nadmiernych sytuacji ryzykownych należy przestrzegać przepisów BHP, solidnie wykonywać swoje obowiązki, dokształcać się zawodowo, by nie utracić potrzebnych kompetencji wymaganych dla większości nowoczesnych stanowisk pracy. Orientować się w problematyce gospodarczej i kadrowej regionu, aby w razie upadku firmy móc znaleźć nowe miejsce pracy. Należy również podnosić kwalifikacje zbliżone do wykonywanego zawodu. Konsekwencją nieprzestrzegania dla pracownika tych wymagań może być bezrobocie, wypadek przy pracy lub choroba zawodowa.

METODY IDENTYFIKACJI RYZYKA

W. Kopaliński hasło „identyfikacja, (…) identyfikować" objaśnia w sposób następujący: „Ustalenie, stwierdzenie tożsamości: stwierdzać, rozpoznawać, ustalać tożsamość"[23]. Możemy zatem stwierdzić, że identyfikowanie ryzyka to rozpoznawanie, ustalanie, stwierdzanie przyczyn i miejsca jego występowania. Identyfikacja ryzyka wiąże się z oceną prawdopodobieństwa zaistnienia zagrożeń i możliwych szans. Bardzo istotnym w identyfikacji ryzyka jest ustalenie stopnia prawdopodobieństwa zaistnienia określonego zdarzenia oraz ustalenie rozmiarów ryzyka.

„Zatem celem identyfikacji ryzyka jest relatywnie wczesne stwierdzenie zagrożeń dla dalszego istnienia przedsiębiorstwa"[24]. Za proces identyfikacji ryzyka odpowiada kierownik jednostki. „Identyfikacja ryzyka odbywa się:

– odgórnie – kierownik jednostki lub pozostali kierownicy wyższego szczebla identyfikują ryzyko w organizacji oraz
– oddolnie – kierownicy średniego szczebla i pracownicy identyfikują ryzyko związane z ich działem oraz wykonywanymi zadaniami"[25].

W każdej organizacji niezależnie od zakresu i materii działania „powinien funkcjonować skuteczny system wczesnego ostrzegania o zagrażających rodzajach ryzyka"[26], przy czym

[22] Z. Gil, *Zarządzanie ryzykiem i antyryzykiem w działalności gospodarczej i społecznej*, Kraków 2001, s. 15-23.
[23] W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1989, s. 221.
[24] T.T. Kaczmarek, *op. cit.*, s. 99.
[25] B. Jennison, *Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce, Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym*, Warszawa 2007, s. 21.

powinno to się odnosić do jej celów. Organizacja powinna opracować odpowiedni program identyfikacji ryzyka wskazując przy tym na optymalne metody jego identyfikacji. Identyfikacja ryzyka jest procesem ciągłym i powinna być wbudowana w system zarządzania organizacją.

Do identyfikacji ryzyka oraz formułowania prognoz wykorzystuje się między innymi: metody identyfikacji ryzyka czyli w sposób świadomy, konsekwentny i systematyczny przeprowadzony zespół czynności z wykorzystaniem optymalnych środków użytych do wykonania konkretnego zadania tj. osiągnięcia wyznaczonego celu.

Można wyróżnić trzy główne metody identyfikacji ryzyka:

1. Analiza zagrożenia: identyfikacja ryzyk, które mogą oddziaływać na zasoby (aktywa).
2. Analiza środowiskowa: identyfikacja ryzyk, które mogą wpływać na działania operacyjne.
3. Scenariusze zagrożenia: specjalistyczna metoda identyfikacji ryzyka wystąpienia oszustwa i/lub zagrożenia, katastrofy (nieszczęścia)[27].

Metoda analizy zagrożeń bada oddziaływanie ryzyka na następujących zasobach:

– środki trwałe;
– aktywa finansowe;
– zasoby ludzkie;
– wartości niematerialne i prawne[28].

Metoda analizy środowiskowej bada ryzyko powstające w różnych częściach składowych środowiska zewnętrznego takich jak:

– środowisko fizyczne;
– środowisko ekonomiczne;
– regulacje rządowe;
– konkurencja;
– wyborcy/klienci;
– dostawcy;
– technologia[29].

Identyfikacja ryzyka w poszczególnych jego kategoriach, może być przeprowadzona za pomocą następujących poszczególnych metod[30]. Metoda „burzy mózgów" – jej istota polega na zorganizowaniu sesji, w których biorą udział przedstawiciele różnych poziomów jednostki, a zwłaszcza osoby bezpośrednio zaangażowane w wykonanie zadań. Grupa jest złożona z 5-10 osób o różnych specjalnościach oraz zajmuje miejsca w odizolowanym od zewnętrznych zakłóceń pokoju. W czasie ok. 45 min. starają się poprzez swobodne i nieskrępowane pomysły rozwiązać zaprezentowany problem. Pomysły są notowane na tablicy lub kartce papieru przez jedną z osób (najlepiej sekretarza nie biorącego bezpośredniego udziału w seansie). Ważne, aby

---

[26] T.T. Kaczmarek, *op. cit.*, s. 99.
[27] Vide: D. McNamiee, *Oszacowanie ryzyka w audycie zewnętrznym i zarządzaniu*, Warszawa 2004, s. 53.
[28] *Ibidem*, s. 59.
[29] http://zarzadzanie-ryzykiem.eprace.edu.pl, (08.01.2016).
[30] A. Kumpiałowska , *Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, Warszawa 2011, s. 51.

nie było krytyki ani aktualnego odnoszenia się do propozycji. Nie ma hierarchii pomysłów ani autorytetu mówcy. Istnieje pełna swoboda wypowiedzi. Na końcu procesu analityk poddaje ocenie propozycje, wybierając z nich te, którymi zajmie się w dalszej części analizy. Istotą burzy mózgów jest pobudzanie jej uczestników do zebrania jak największej ilości potencjalnych zdarzeń, które mogą wpłynąć na osiągnięcie celów i zadań.

Metoda delficka – należy do grupy metod heurystycznych, w których do podejmowania decyzji wykorzystuje się wiedzę, doświadczenie i opinie ekspertów z danej dziedziny. Wykorzystywana jest do określenia prawdopodobieństwa lub czasu zajścia przyszłych zdarzeń. Postawioną prognozę uzyskuje się poprzez przeprowadzenie serii ankiet wśród ekspertów. Nazwa metody delfickiej pochodzi od nazwy starożytnego greckiego miasta Delfy, gdzie w świątyni Apollina przy pomocy kapłanki zwanej Pytią przepowiadali przyszłość.

Technika grupy nominalnej jest wersją burzy mózgów i została opracowana pod koniec lat 60. XX w. przez Andrew Delbecqa oraz Andrew Van de Vena, amerykańskich uczonych zajmujących się m.in. teorią organizacji, zarządzania i podejmowania decyzji. Umożliwia ona nie tylko generowanie pomysłów, ale i wypracowanie najlepszego rozwiązania. Grupa nominalna składa się z nie więcej niż 10 osób (z praktyki najlepiej jednak podzielić zespół na grupy ok. 5-6 osobowe). Proces wykorzystywany w tej technice ogranicza dominację dyskusji przez jedną osobę, zachęca skromnych i często wycofujących się z dyskusji członków zespołu do uczestnictwa a wyniki podjętej decyzji są optymalne lub spriorytetyzowane pod względem ich użyteczności.

Metoda Crawforda – prowadzący analizę ryzyka powołuje od 3 do 5 ekspertów. Ekspertom podczas jednego spotkania należy przedstawić w jasnej i zwięzłej formie istotę problemu. Prezentacja problemu to bardzo ważny etap, gdyż eksperci muszą w krótkim czasie zorientować się nad czym mają pracować oraz czego się od nich oczekuje. Sformułowanie problemu musi być więc przygotowane wcześniej, a nie tworzone *ad hoc*. Po przedstawieniu zagadnienia eksperci otrzymują po 5 kartek, na których sporządzają 5 różnych odpowiedzi dotyczących poruszonego problemu.

Ankieta ekspercka – metoda podobna do wcześniej opisanej metody Crawforda. Prowadzący przygotowuje ankietę z pytaniami. Pytania powinny być jasne i krótkie. Ankietę rozsyła się do powołanych wcześniej ekspertów. Wypełniają oni ankietę wspólnie i wspólnie się pod nią podpisują. Zakres pytań i czas odpowiedzi ustala analityk w zależności od zagadnienia.

Analiza SWOT – metoda ta polega na odpowiedzi na cztery podstawowe pytania:

– jakie są nasze atuty (silne strony, pozytywne zjawiska na które posiadamy wpływ)?
– jakie są nasze słabości?
– jakie są nasze możliwości (szanse)?
– jakie są zagrożenia?

Pytania te zadawane są w ciągu czterech kolejnych spotkań (mogą być również jednego dnia ale w czterech pojedynczych sesjach) ekspertowi lub grupie ekspertów powołanej przez prowadzącego analizę i zapisywane przez analityka do specjalnego diagramu. Kluczowe znaczenie dla tej metody ma dobór ekspertów.

Myślenie równoległe – jest to metoda myślenia kreatywnego pozwalająca na osiągnięcie lepszych efektów w krótszym czasie, niż metoda tradycyjnej dyskusji opartej na zwalczaniu się przeciwstawnych poglądów przez adwersarzy. Może być stosowana wyłącznie przez analityków prowadzących analizę ryzyka jak i przy współpracy ekspertów. Polega na zaakceptowaniu przez dyskutantów *a priori* wszystkich wypracowanych wcześniej hipotez bez oceny ich prawdopodobieństwa. Dyskutanci razem dążą do jednoczesnego i pełnego rozwiązania problemu. Uzupełniają się i pomagają nawzajem naprowadzić się na właściwy trop.

Analiza morfologiczna – metoda bardzo prosta w opisie jednak trudna w zastosowaniu, w czystej postaci. Polega na wyalienowanej analizie wyodrębnionych aspektów tematycznych. Stosując tą metodę poddajemy poszczególnym analizom wąskie zagadnienia np. aspekt ekonomiczny, prawny, polityczny bez odnoszenia się i brania pod uwagę innych elementów.

POLITYKA ZARZĄDZANIA RYZYKIEM

Podstawowe elementy modelowego, kompleksowego systemu zarządzania ryzykiem obejmują[31]:

Zdefiniowanie celów i zadań związanych z zarządzaniem ryzykiem

a) określenie polityki zarządzania ryzykiem. Aby prowadzić politykę zarządzania ryzykiem w organizacji, należy najpierw określić, jakie są cele i zadania organizacji w zakresie zarządzania ryzykiem i uzgodnić je z ogólną strategią organizacji. Przyjęte cele dotyczące zarządzania ryzykiem, obejmujące całą organizację, powinny zostać formalnie przyjęte przez kierownictwo organizacji i zakomunikowane jej pracownikom. Polityka zarządzania ryzykiem zależy w dużej mierze od charakteru organizacji, od jej historycznego podejścia i skłonności do podejmowania ryzyka, zwanej również „apetytem" na ryzyko oraz od uwarunkowań otoczenia, w tym zachowań konkurencji. Odmienne jest podejście do ryzyka przedsiębiorstwa komercyjnego (częściowa akceptacja ryzyka), organizacji non-profit czy organizacji rządowej (maksymalne ograniczenie poziomu ryzyka). Inaczej zachowywać się będzie korporacja międzynarodowa działająca w dynamicznie rozwijającej się branży o wysokiej konkurencyjności, inaczej lokalna firma, operująca w sektorze tradycyjnego przemysłu.

b) ustalenie „wspólnego zrozumienia". W celu wspomożenia procesu wprowadzania i utrzymania efektywnego systemu zarządzania ryzykiem, niezbędne jest ustalenie „wspólnego zrozumienia" dotyczącego ryzyk w skali całej organizacji. Bez ustalenia wspólnej płaszczyzny dyskusji na temat ryzyko towarzyszących działalności organizacji, nie jest możliwe zarówno zapewnienie efektywnej komunikacji jak i wprowadzenie efektywnego systemu zarządzania ryzykiem w skali całej organizacji, nie można bowiem zarządzać czymś, co nie jest jednoznacznie zdefiniowane i zidentyfikowane oraz w ten sam sposób rozumiane przez członków organizacji. Różnie bowiem postrzegane jest ryzyko przez pracowników funkcjonujących na różnych szczeblach struktury organizacyjnej (wyższe kierownictwo, średnie kierownictwo, szeregowi pracownicy), odpowiedzialnych za poszczególne procesy gospodarcze (procesy główne,

[31] http://knpf.ug.edu.pl, (09.01.2016).

pomocnicze) lub zlokalizowanych w różnych jednostkach organizacyjnych (centrala, oddziały) tej samej organizacji. Praktycznym rozwiązaniem wdrożenia „wspólnego zrozumienia" dotyczącego ryzyk w skali całej organizacji jest wykorzystanie standardowego modelu ryzyk szczegółowo definiującego powszechne rodzaje ryzyk, opracowanego dla danego sektora gospodarki i dostosowanie go do specyfiki działalności danej organizacji.

c) zdefiniowanie efektywnej struktury organizacyjnej. Kolejnym elementem systemu zarządzania ryzykiem, niezbędnym do zdefiniowania na etapie kształtowania celów i zadań procesów zarządzania ryzykiem jest określenie roli pracowników i kierownictwa w tym systemie. Wszystkie szczeble organizacji – tj. pracownicy merytoryczni, kierownicy, dyrektorzy, Zarząd, Rada Nadzorcza – powinny posiadać, w obszarze ich dotyczącym, zdefiniowany zakres obowiązków związanych z systemem zarządzania ryzykiem. W ten sposób stworzone mogą być podstawy umożliwiające odpowiedni, aktywny udział pracowników i kierownictwa organizacji w operacyjnym zarządzaniu ryzykami. Dodatkowo, na szczegółowy zakres obowiązków przypisany poszczególnym pracownikom i członkom kierownictwa organizacji w procesie zarządzania ryzykiem, powinien zostać nałożony odpowiedni model komunikowania się, raportowania i koordynowania prac.

Całość przedstawionych powyżej działań to swoista „infrastruktura" systemu zarządzania ryzykiem, wyznaczająca kierunki, ułatwiająca realizację systemu zarządzania ryzykiem. W praktyce, często elementy te nie występują bądź są znacząco ograniczone.

PODSUMOWANIE

Każdy czynnik ryzyka ma określone źródło i przyczyny tkwiące w niepewności stanowiącej nieodzowny element każdego przedsięwzięcia. Co istotne, w powszechnej świadomości ryzyko budzi wyłącznie negatywne skojarzenia, podczas gdy w rzeczywistości konsekwencje wystąpienia danego czynnika ryzyka mogą być zarówno pozytywne, jak i negatywne.

Proces zarządzania ryzykiem pozwala więc przedsiębiorstwom na:

– dostosowanie „apetytu na ryzyko" organizacji do jej strategii;
– zmniejszenie działań niekontrolowanych do minimum, zarówno skutków jak i ilości;
– identyfikacje ryzyk oraz ich powiązań między sobą oraz ich wzajemnych relacji;
– łatwe podejmowanie decyzji związanych z ryzykiem czyli unikanie ryzyka, redukcja ryzyka, jego akceptacja oraz podział;
– określenie skutków wprowadzania działań kontrolnych oraz kosztów z tym związanych.

Zarządzanie ryzykiem ma więc podstawowe znaczenie przy osiąganiu celów przedsięwzięcia, a poprzez zastosowanie objętych nim technik możemy minimalizować negatywny wpływ ryzyka, przy jednoczesnej maksymalizacji efektów projektu. Działania obejmujące zakres zarządzania ryzykiem, to jest: planowanie, identyfikacja, analiza jakościowa, analiza ilościowa, zarządzanie reakcją na ryzyko oraz monitorowanie i kontrola, wspomagają kierownictwo przedsięwzięcia przy doprowadzeniu go do szczęśliwego zakończenia.

Należy zwrócić uwagę, iż zarządzanie ryzykiem jest procesem cyklicznym, a więc tylko regularne realizowanie zadań z nim związanych jest gwarantem odpowiedniej skuteczności i efektów w całym cyklu życia przedsięwzięcia.

BIBLIOGRAFIA

Begg David., Fischer Stanley, Dornbusch Rudiger. 2003. Mikroekonomia. Warszawa: Wyd. PWE.
Biegański Marian. 2001. Hedging i nowoczesne usługi finansowe. Poznań: Wyd. AE.
Castells Manuel. 2008. Siła tożsamości. Warszawa: Wyd. Prószyński i S-ka.
Gil Zdzisław. 2001. Zarządzanie ryzykiem i antyryzykiem w działalności gospodarczej i społecznej, Kraków: WND AGH.
Głuchowski Jan. 2001. Leksykon finansów. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
Jennison Bentley. 2007. Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce, Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym, Warszawa: Ministerstwo Finansów.
Kaczmarek Tadeusz Teofil. 2005. Ryzyko Zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne. Warszawa: DIFIN.
Kopaliński Władysław. 1989. Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych, Warszawa: Wiedza Powszechna.
Korzeniowski Leszek. 2002. Firma w warunkach ryzyka gospodarczego. Kraków: European Association for Security.
Krzyżaniak K. 2000. „Odpowiednia strategia zarządzania ryzykiem walutowym w przedsiębiorstwie". Rynek Terminowy (10) : 44-48.
Księżyk Marianna. 2006. Ekonomia. Kraków: Uczelniane Wydawnictwo Naukowo-Dydaktyczne AGH.
Kumpiałowska Agata. 2011. Skuteczne zarządzanie ryzykiem a kontrola zarządcza w sektorze publicznym. Warszawa: Wyd. C.H. BECK.
Lusztyn Marek G. Value at Risk – zarządzanie ryzykiem w przedsiębiorstwie, http://www.finanse.info.pl.
McNamiee David. 2004. Oszacowanie ryzyka w audycie zewnętrznym i zarządzaniu, Warszawa: Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce.
Ronka-Chmielowiec Wanda. 2002. Ubezpieczenia – rynek i ryzyko. Warszawa: Wyd. PWE.
Samuelson Paul, Nordhaus William. 2004. Ekonomia, Warszawa: PWE.
Tarczyński Waldemar, Mojsiewicz Magdalena. 2001. Zarządzanie ryzykiem. Warszawa: PWE.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

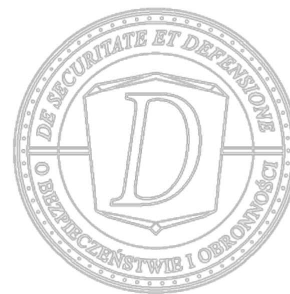
www.coso.org
www.knpf.ug.edu.pl
www.ryzykoprojektowe.pl
www.seib.uksw.edu.pl
www.zarzadzanie-ryzykiem.eprace.edu.pl

Antanas MAKŠTUTIS[1]

The General Jonas Zemaitis Military Academy of Lithuania

Vilnius, Lithuania

antanas.makstutis@gmail.com



DAS KÖNIGSBERGER GEBIET – EIN TEIL EUROPAS: PROBLEME UND IHRE LÖSUNGEN

ABSTRAKT: Es kann vermerkt werden, dass das Königsberger Gebiet zwar ein Teil Russlands ist, das Territorium dieses Gebietes sich aber schon in der Einflusssphäre der EU und der NATO befindet und von einem System internationaler Normativen reglementiert wird. In diesem Artikel werden die für das Königsberger Gebiet typischen politischen, ökonomischen und sozialen Strömungen erforscht. Es wird auch kurz die geschichtliche Entwicklung Königsberger Gebietes dargestellt und seine negative und positive Entwicklungsperspektiven analysiert. Es werden die Sicherheitsvoraussetzungen und die allgemeine Vertrauensmethodik der Zusammenarbeit erforscht, die für das Königsberger Gebiet unter den jetzigen Bedingungen der Ostseeregion europa- und weltweit angewandt werden.

SCHLÜSSELWÖRTER: Königsberger Gebiet, Entwicklungsperspektiven, Sicherheitsvoraussetzungen

OBWÓD KRÓLEWIECKI – CZĘŚĆ EUROPY PROBLEMY I ICH ROZWIĄZANIA

ABSTRAKT: Przy dzisiejszej ocenie politycznego, ekonomicznego i socjalnego statusu obwód królewieckiego należy bezwarunkowo stwierdzić, że ze względu na system normatywnych aktów okręg ten jest częścią Federacji Rosyjskiej ale pozostaje on w strefie wpływów zarówno Unii Europejskiej jak i NATO. W artykule przedstawione są typowe dla obwodu królewieckiego polityczne, ekonomiczne i socjalne nurty, których rozwój ograniczony został przez otoczenie zewnętrzne. W krótki sposób ukazany zostaje zarówno historyczny rozwój tego obwodu jak i analiza jego negatywnych i pozytywnych perspektyw. Zwrócona zostaje również uwaga na wymogi bezpieczeństwa dla współpracy w obrębie regionu wschodniego, Europy i całego świata.

SŁOWA KLUCZOWE: obwód królewiecki, perspektywy rozwoju, wymogi bezpieczeństwa

[1] Antanas Makštutis – Prof. Dr. habilitated.

EINFÜHRUNG

In diesem Beitrag werden die für das Königsberger Gebiet typischen politischen, ökonomischen und sozialen Strömungen, deren Entwicklung durch die innere und äußere Umgebung begrenzt wird, erforscht. Diese Arbeit wird kurz die geschichtliche Entwicklung Königsberger Gebietes der[2] Jahrhundert bis hin zur Gegenwart darstellen und seine Entwicklungsperspektiven analysieren. Diese Perspektiven werden durch zukunftsweisende Strömungen in positiver wie auch negativer Art belegt. Es werden die Sicherheitsvoraussetzungen und die allgemeine Vertrauensmethodik der Zusammenarbeit erforscht, die für das Königsberger Gebiet unter den jetzigen Bedingungen der Ostseeregion europa- und weltweit angewandt werden. Am Ende dieser Arbeit werden die erarbeiteten Forschungsergebnisse, wie auch die für das Königsberger Gebiet typischen Merkmale erklärt sowie Vorschläge zu einer vertrauensvolleren Zusammenarbeit angeboten[3].

Das Königsberger Gebiet hat, anders als viele Staaten Europas und die Teile, aus denen sie sich zusammensetzen, eine besondere geographische Lage, denn es ist von Territorialgrenzen anderer Staaten, die sich nicht nur durch die geschichtliche Entwicklung, sondern auch durch politische, ökonomische und soziale Strömungen der Weltgemeinschaft und dem sich daraus folgernden System internationaler normativer Verträge ständig änderten, streng abgegrenzt[4].

Die Staatsgrenzen sind eines der drei Merkmale eines Staates. Bei der heutigen Bewertung des politischen, ökonomischen und sozialen Status des Königsberger Gebiets ist unbedingt festzustellen, dass nach dem System internationaler normativer Akte das Königsberger Gebiet als Staatssubjekt ein Teil der Russischen Föderation ist, das über zwanzig Städte, zehn Kreise und fünf Orte städtischen Charakters vereint[5].

Die Gesamtfläche des Gebiets beträgt etwa 15.100 km^2 und ist somit etwa vier Mal kleiner als Litauen. Die Staatsgrenze zu Litauen ist über 303 km lang. Der größte Teil seiner Bewohner sind Russen, die Einwohnerzahl bewegt sich um eine Million. Dieses Gebiet der Russischen Föderation hat auch eine Staatsgrenze zu Polen von über 250 km Länge. Eine entsprechend lange Grenze verläuft über das Aquatorium der Ostsee[6].

Es kann vermerkt werden, dass das Königsberger Gebiet zwar ein Teil Russlands ist, das Territorium dieses Gebietes sich aber schon in der Einflusssphäre der EU und der NATO befindet und von einem System internationaler Normativen reglementiert wird. Obwohl das Königsberger Gebiet seinen Nachbarstaaten geschichtlich nahe steht, wirft der politische

[2] Vgl.: S. Kiaupa ir. kt., *Lietuvos istorija iki 1795 metų*, Vilnius 2000, S. 381; A. Makštutis, *Visuotinės kokybės vadyba globalizacijos sąlygomis*, Vilnius 2005, S. 154.
[3] Vgl.: A. Makštutis, *Königsberger Gebiet und Litauen*, „Annaberger Annalen" Nr. 9 / 2001, Jahrbuch über Litauen u. deutsch-litauische Beziehungen, Bonn 2001, S. 173-182.
[4] Vgl.: A. Makštutis, *Šiuolaikinė vadyba*, Vilnius 2010, S. 214.
[5] Vgl.: A. Makštutis, D. Prakapienė (Hrg.), *Tendency of National Security in the Baltic Sea Region. Monograph*, Vilnius 2006, S. 332.
[6] Vgl.: *Lietuviškoji tarybinė enciklopedija*, Bd. 4, 5, 6, 9, Vilnius 1982, A. Makštutis, *Veiklos vadyba: teorija ir praktika*, Vilnius 1999, S. 511.

Status dieses Gebietes in Europa viele politische, ökonomische und soziale Probleme auf. Besonders Litauen, Polen, aber auch die anderen Ostseeanrainerstaaten sind davon betroffen[7].

Das Forschungsziel und seine Aufgaben:

Das Umfeld der inneren wie äußeren Entwicklungen im Königsberger Gebiet unter dessen charakteristischen Voraussetzungen; die gegenseitige Abhängigkeit von Integrationsentwicklungen; Verwaltung und Arbeitseffektivität der Menschen in diesem Gebiet aus globaler Sicht.

Das Forschungsobjekt:

Die Wirtschaftsentwicklung im Königsberger Gebiet sowie die Sicherheit der dortigen Einwohner im Kontext Europas und der Welt.

Forschungsergebnisse:

Das Erkennen möglicher Gefahren bei der allseitigen Entwicklung der Bevölkerung wie auch der Wirtschaft des Königsberger Gebiets; ihr Einfluss auf die Menschen Litauens und die Sicherheit der allgemeinen Entwicklung der europäischen Staaten; Vorstellung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen.

DIE GESCHICHTLICHE ENTWICKLUNG DES KÖNIGSBERGER GEBIETS

Das Königsberger Gebiet gehörte zu den Ländern der Prußen. Prusa wurde schon im 2. Jh. erwähnt. Das Prusia des Altertums sind jene historischen Lande, in denen die Prußen wohnten. Die Prußen wurden den Balten zugeordnet (5.–7. Jh.) und später (8.–12. Jh.) als Prußen bezeichnet. Im 13. Jh. kommt Prusia in den Besitz des Deutschen Ordens, der sich letztendlich im Königsberger Gebiet niederlässt. Innerhalb der Grenzen dieses Territoriums bildete sich das Herzogtum Preußen (16.–18. Jh.), in dem das ganze Königsberger Gebiet aufging.

1701 entstand hier das Königreich Preußen (ein Staat Europas, von 1871 eines der Länder im föderativen Deutschland). Daher wurde das Königsberger Gebiet den deutschen Ländern zugeordnet[8].

Das Ende des Zweiten Weltkriegs hat die Grenzen einiger Staaten Europas wesentlich verändert. Der von der UdSSR, die USA und Großbritannien während der Konferenz in Jalta getroffene Beschluss (4.-11. Februar 1945, J. Stalin, F. Roosevelt, und W. Churchill) sah vor, dass das besiegte Deutschland durch die UdSSR, die USA, Großbritannien und Frankreich okkupiert wird. Der Beschluss der Potsdamer Konferenz (17. Juli – 2. August 1945) durch die UdSSR, die USA und Großbritannien (J. Stalin, H. Truman, W. Churchill – C. Attlee), hat die Grenzen einiger Staaten Europas neu festgelegt: die zwischen Deutschland und Polen entlang der Oder und Neiße, usw.. Mit dem ratifiziertem Beschluss wurde das Territorium des

[7] Vgl.: A. Makštutis, *Factors for Increase of Management and Self-Management Ef-ficiency*, in Almanach des praktischen Managements in Mittel- und Osteuropa, Stralsund 2000, S. 44-47; A. Makštutis, *Security of the Regional development of the National Economy of the Republic of Lithuania in Europe*, in Almanach des praktischen Managements in Mittel- und Osteuropa, Stralsund 2000, S. 48-50.
[8] Vgl.: S. Kiaupa ir. kt., *Lietuvos istorija iki 1795 metų*, Vilnius 2000, S. 381.

nördlichen Ostpreußens (Königsberger Gebiet) zwischen dem Unterlauf der Memel und dem Pregel mit Königsberg der UdSSR übergeben[9].

So ist das Königsberger Gebiet durch einen Akt des internationalen Normensystems in den Besitz Russlands übergegangen, das dann auf rechtlicher Grundlage das Kaliningrader Gebiet gegründet hat. Nach der Auflösung der UdSSR und des Warschauer Paktes (1990–1991) verblieb das Königsberger Gebiet ein Subjekt der Russischen Föderation – als Kaliningrader Gebiet ein unteilbares Teil des Territoriums Russlands.

Bis heute ist es unbekannt, ob die USA, Großbritannien, Frankreich und Russland einen Dialog untereinander oder mit Deutschland und der EU über einen neuen Status des Königsberger Gebiets geführt haben. Allerdings deutet das Programm zur Überführung der Russlanddeutschen in dieses Gebiet, das mit deutscher Unterstützung realisiert wird, etwas darauf hin. Nur wird dieses Programm äußerst langsam verwirklicht[10].

Es ist auch offensichtlich, dass Moskau dem Königsberger Gebiet durch die entsprechende Miteinbeziehung in seine Europa- und Weltpolitik eine besondere Aufmerksamkeit widmet. Natürlich wird Litauen und Polen zuallererst durch die von Moskau geführte Politik beeinflusst. Durch Litauen fließt der Transitverkehr zwischen Königsberg und Minsk-Moskau, der die Außenentwicklung der Republik Litauens belastet und Auswirkungen auf die Menschen Litauens, aber auch auf die politische, ökonomische und soziale Entwicklung des Staates selbst hat[11].

Die Zukunft des Königsberger Gebiets und die Perspektiven seiner Entwicklung

Die Zukunft Königsbergs und seine Entwicklungsaussichten werden durch folgende innere und äußere Strömungen beeinflusst[12]:

1. Obwohl dieses Gebiet eine Provinz Russlands ist, stellt sie politisch, ökonomisch und sozial in der Politik Moskaus eine strategische Region in Europa dar.

2. Die inneren Bewegungen im Königsberger Gebiet werden heute durch äußere positive Anstöße beeinflusst, die eine andauernde Erweiterung des Fortschritts in der Wirtschaft des Gebietes und im Leben der Menschen hervorrufen.

Zweifellos gibt es dort einen Fortschritt. Neue Produkte, neue Materialien, neue Technologien, neue Herstellungsmöglichkeiten, bessere Arbeitsleistung und Qualität und viele andere wird das Königsberger Gebiet früher verwirklichen als andere Regionen Russlands. In Anbetracht einer Politik der offenen Grenzen in Europa um diese Region herum wird Moskau zur Annahme radikaler Beschlüsse hinsichtlich der Demilitarisierung dieses

---

[9] Vgl.: *Lietuviškoji tarybinė enciklopedija*, a.a.O.
[10] Vgl.: *Europos Sajunga: Steigimo dokumentų rinktinė*, Vilnius 1998, S. 403.
[11] Vgl.: A. Makštutis, *Factors…*, a.a.O.; *Security…*, a.a.O.
[12] Vgl.: A. Makštutis*, Visuotinės kokybės vadyba globalizacijos sąlygomis*, Vilnius 2005, S. 154.

Gebietes und zur Milderung des dortigen Grenzregimes zwingen, was Einfluss auf die inneren Aktivitäten des Königsberger Gebiets haben wird[13].

Die inneren Faktoren des Königsberger Gebiets können in positive und negative sortiert werden.

Positiv: billige Arbeitskräfte, Rohstoffvielfalt aus dem Osten, Status eines Seehafens der Ostseeregion, Waren- und Dienstleistungsnachfrage auf den Märkten des Ostens.

***Negativ*:** das pedantische Grenzregime, Konzentration militärischen Potentials, die regionale Politik Europas und die globale Politik Moskaus.

Die globalen Beschlüsse1945 in Jalta und Potsdam und die entsprechenden ratifizierten normativen Akte beeinflussten, beeinflussen und werden auch weiterhin die Zukunft des Königsberger Gebiets und seine Entwicklungsaussichten beeinflussen, denn sie haben den Status internationalen Rechts und werden europa- und weltweit beachtet. Dieser Status beeinflusst im Königsberger Gebiet die inneren wie auch die äußeren Aktivitäten, die sich in drei wesentliche Gruppen verbinden: politische, ökonomische und soziale.

Die politischen Faktoren äußern sich im System normativer Akte Russlands, der EU und der Welt.

Die ökonomischen Faktoren äußern sich in Nachfrage und Angebot Russlands, der EU und weltweit.

Die sozialen Faktoren äußern sich im Vergleich zum Lebensstandard der Menschen in Russland, der EU und weltweit.

Die Integrationsanfänge wirken wohltuend auf die Entwicklung des Königsberger Gebiets. Weil sich aber das Territorium der Nato und der EU um dem Gebiet herum erweitert, verstärkt Russland hier das Grenzregime. Russland muss auch zum Beherrschen der inneren und äußeren Aktivitäten in diesem Gebiet mehr Mühe aufwenden[14].

Diese Prozesse erhöhen die regionale Spannung in Europa und der Welt. Litauen und Polen werden bei Sicherheitsfragen der Zusammenarbeit davon direkt betroffen.

Anderseits führt Moskau einen politischen Dialog mit Brüssel, Berlin, Washington, Paris und führenden Politikern Asiens und der Welt.

Bekanntlich hängt die nationale Sicherheit eines Staates von seiner ökonomischen Entwicklung ab. Wenn Litauen von den USA, der NATO und EU formell politische, ökonomische, finanzielle, technische und andere Unterstützungen versprochen bekommt, in der gemeinsamen globalen Politik aber keine Vorhersagen über die Zukunft des Königsberger Gebiets gemacht werden, ist dies Anlass zu großer Sorge nicht nur für Litauen und Polen, sondern auch für die EU, Europa und den Rest der Welt[15].

---

[13] Vgl.: A. Makštutis, *Veiklos vadyba: teorija ir praktika*, Vilnius 1999, S. 511.
[14] Vgl.: *Europos…*, a.a.O.; A. Makštutis, *Factors…*, a.a.O.; *Security…*, a.a.O.
[15] Vgl.: Ebenda; A. Makštutis, D. Prakapienė, a.a.O.

Russland dagegen nutzt diese Situation zur Lösung eigener globaler Probleme im Königsberger Gebiet selbst, aber auch in Europa und weltweit aus [16].

In Zukunft auf schnelle politische Wechsel im Königsberger Gebiet zu hoffen wäre daher völlig unrealistisch, denn diese Wechsel sind nicht von der direkten Innen- wie Außenpolitik Litauens und Polens abhängig. Durch das System internationaler normativer Verträge hängen diese Wechsel direkt von den Beschlüssen Moskaus und den politischen, ökonomischen und sozialen Aktivitäten Russlands mit der EU, den USA und anderen Gebieten der Welt ab[17].

Bei einer optimalen Prognose könnte die EU über das System normativer Verträge ein strategisches Ziel anstreben, das auch das strategische Ziel Russlands, die Erweiterung einer integrierten Wirtschaftsökonomie ist.

Königsberger Gebiet, sichern würde. Dies würde den in diesem Gebiet lebenden Menschen eine politische, ökonomische und soziale Sicherheit garantieren und günstige Bedingungen für eine Zusammenarbeit zur Stärkung der Sicherheitsfragen in der Ostseeregion, Europa und der Welt schaffen. Nur unter diesen Bedingungen könnte das Königsberger Gebiet in den ökonomischen und sozialen Raum der EU integriert werden und gleichzeitig im politischen Raum der strategischen Sphäre Moskaus verbleiben[18].

Das bedeutet, dass das Leben der Menschen im Königsberger Gebiet wie auch ihre Zukunft und Entwicklungsaussichten, direkt von der Verwaltungspolitik Moskaus und den globalen Systemen der Welt abhängig sind. Allerdings deutet die Militarisierung dieses Gebiets jetzt darauf hin, dass entsprechende Beschlüsse nicht vorbereitet und keine alternative Varianten vorhanden sind[19].

SICHERHEITSVORAUSSETZUNGEN FÜR EINE ZUSAMMENARBEIT

Sicherheit bei einer Zusammenarbeit ist ein bedeutender Begriff in der Ostseeregion, aber auch in Europa und weltweit. Die Sicherheit der Ostseeregion ist von der Sicherheit Europas abhängig. Europas Sicherheit wiederum hängt von der Entwicklungssicherheit der Weltgemeinschaft ab[20].

Die Vorkommnisse im Nahen Osten, Asien, dem Balkan, Kaukasus und anderen Regionen der Welt zeigen, dass die Sicherheitsvoraussetzung regionaler wie auch globaler Zusammenarbeit bisher weltweit ungelöst sind. Weder einzelne Staaten oder ihre Gruppierungen, noch internationale Organisationen, wie die UNO, vermögen diese Fragen zu lösen. Oft lösen politische, ökonomische und militärische Beschlüsse, abhängig von der

[16] Vgl.: A. Makštutis, *Šiuolaikinė…,* a.a.O.
[17] Vgl.: *Europos…*, a.a.O.
[18] Vgl.: A. Makštutis, D. Prakapienė, a.a.O.
[19] Vgl.: A. Makštutis, *Visuotinės…*, a.a.O.; *Šiuolaikinė…*, a.a.O.
[20] Vgl.: *Europos…*, a.a.O; A. Makštutis, *Factors…*, a.a.O.; *Security…*, a.a.O.

Zusammensetzung der Betroffenen, eine Welle neuer Konflikte aus. Die Sicherheit der Zusammenarbeit teilt sich folgend[21].

– ***International*** **–** global, kontinental, regional und ethnisch;
– ***National*** **–** Staat und Allgemeinheit, privat (der Mensch, die Familie, die Gruppe).

Nach diesem Sicherheitsverständnis befindet sich das Königsberger Gebiet in einer integrierten Sicherheitszone, die sich folgend darstellt[22]:

Abhängig von der Russischen Föderation; jedoch beeinflusst durch die territoriale Umgebung der EU und NATO.

Es ist offensichtlich, dass in der integrierten Sicherheitszone des Königsberger Gebiets nationale wie auch internationale Sicherheitsfaktoren der Zusammenarbeit wirksam werden. In diesem Entwicklungsprozess wird das äußerst bürokratische Grenzregime an den Staatsgrenzen kaum einen bedeutenden Einfluss ausüben, weil die Regeln des Fortschrittsnutzens auf die Sicherheit der Zusammenarbeit eine direkte Wirkung haben. Trotzdem mehren sich auch hier die Probleme. So fächert sich die Sicherheit der Zusammenarbeit inhaltlich folgend auf[23]:

– *Politisch; Ökonomisch; Sozial;*
– *Demographisch; kulturell; genetisch; intellektuell;*
– *Rechtlich; kriminalistisch;*
– *Ökologisch; Energetik; Ressourcen;*
– *Information; wissenschaftlich-technischer Fortschritt;*
– *Militärisch;*
– *Eine andere „Integration“.*

Wir sind zu der Schlussfolgerung gekommen, dass sich der bei der Zusammenarbeit anfallende Sicherheitsinhalt im Königsberger Gebiet dem der Ostseeregion, der EU, Europa und der Welt immer mehr angleicht, die Verwaltungssysteme dieser Sicherheitsfaktoren dagegen nicht effektiv sind[24].

Aus diesen Gründen ergibt sich für die Republik Litauen einen Anstieg von inneren wie auch äußeren Gefahren. Außerdem wird die Grenze Litauens zum Königsberger Gebiet und zu Weißrussland und auch ihr Territorium dauernd von Menschen und zivilem wie auch militärischem Transitverkehr auf Land- Wasser- und Luftwegen überquert[25].

Noch schwieriger lässt sich in der Ostseeregion die soziale Sicherheit garantieren, besonders wenn das ökonomische Entwicklungstempo dem Konsum der Allgemeinheit hinterherhinkt. Dadurch entsteht ein Anwachsen aller anderen Gefahren: ökologische, ökonomische, politische, militärische usw. in dieser Region wie auch im Königsberger

---

[21] Vgl.: A. Makštutis, *Šiuolaikinė…*, a.a.O.
[22] Vgl.: A. Makštutis, D. Prakapienė, a.a.O.
[23] Vgl.: A. Makštutis, *Security…*, a.a.O.; *Königsberger…*, a.a.O.
[24] Vgl.: A. Makštutis, *Veiklos…*, a.a.O.; *Visuotinės…*, a.a.O.
[25] Vgl.: A. Makštutis, D. Prakapienė, a.a.O.

Gebiet. Auch aus diesem Grund stärkt Russland sein Militärpotential und aktiviert seine Außenpolitik in Europa, Asien und der Welt[26].

Die USA wiederum hat eine eigene Entwicklungsstrategie, die sie auch sorgfältig durchführt. Die EU und die NATO haben verschiedene und gemeinsame Ziele, die auch bis zum Königsberger Gebiet hinreichen. Doch gewährleisten sie weder zeitlich noch räumlich die Bedingungen die Sicherheit der Zusammenarbeit und sind dadurch gezwungen in einem ständigen Dialog mit Moskau zu stehen[27].

Vom Präsidenten, dem Parlament und der Regierung der Republik Litauen werden in diesem Kontext die Sicherheitsprobleme der Zusammenarbeit ebenfalls nur teilweise gelöst. Denn in Litauen selbst ist die individuelle Sicherheit der Menschen, Familien, Gruppen und Organisationen, von denen die Entwicklung einheitlicher politischer, ökonomischer und sozialer Faktoren und ihre Anpassung an die Wirtschaft und den Markt des Landes abhängig ist, nicht gewährleistet[28]. Ohne Zweifel wird sich der Einfluss des Königsberger Gebiets auf die Ostseeregion vergrößern, denn dieser leitet sich direkt von den Prozessen der Zusammenarbeit Russlands und Weißrusslands im Osten und der Entwicklung der EU und der NATO im Westen zusammen[29].

Litauen befindet sich in einer besonderen Sicherheitszone der Zusammenarbeit. Aus diesem Grund müssen unsere politischen, ökonomischen und sozialen Beziehungen mit dem Königsberger Gebiet ständig zeitlich und räumlich dem Ost-West- wie auch dem West-Ostniveau entsprechend abgestimmt werden. Doch zuerst müssen wir in Litauen die inneren Gefahren mindern und die nationale Sicherheit stärken, dann werden sich auch die äußeren Gefahren politischer, ökonomischer und sozialer Natur um Litauen herum und in der Ostseeregion vermindern[30].

ERKLÄRUNG DER FORSCHUNGSERGEBNISSE

Das Königsberger Gebiet ist ein Teil Europas, dessen Territorium nach dem System internationaler normativer Verträge zur Russischen Föderation gehört und als Kaliningrader Gebiet ein Subjekt der Russischen Föderation ist. Dieses Subjekt jedoch ist vom gemeinsamen Territorium Russlands territorial abgetrennt und befindet sich als eine Insel innerhalb Europas[31].

Heute sind für das Königsberger Gebiet folgende Merkmale relevant[32]:

– *Ein strenges Grenzregime;*
– *Militarisiertes Territorium;*

[26] Vgl.: A. Makštutis, *Visuotinės…*, a.a.O.
[27] Vgl.: A. Makštutis, *Veiklos…*, a.a.O.; A. Makštutis, D. Prakapienė, a.a.O.
[28] Vgl.: *Lietuvos Respublikos Konstitucija*, Vilnius 1994, S. 64; A. Makštutis, *Veiklos…*, a.a.O.
[29] Vgl.: A. Makštutis, D. Prakapienė, a.a.O.
[30] Vgl.: A. Makštutis, *Factors…*, a.a.O.; *Security…*, a.a.O.; *Šiuolaikinė…,* a.a.O.; A. Makštutis, D. Prakapienė, a.a.O.
[31] Vgl.: A. Makštutis, *Šiuolaikinė…,* a.a.O.
[32] Vgl.: A. Makštutis, D. Prakapienė, a.a.O.

– *Eine erhöhte Gefahrenzone für die Sicherheit der Zusammenarbeit;*
– *Gefahren durch zivile und militärische Personen beim Transit über Litauen;*
– *Ständige militärische Seemanöver auf der Ostsee;*
– *Ein Verhandlungsobjekt Moskaus mit der EU, USA und anderen Staaten;*
– *Ein Objekt der US-, EU- und NATO-Politik in Europa;*
– *Ein Objekt politischer, ökonomischer und sozialer Beziehungen zwischen Polen und Litauen.*

Diese, für das Königsberger Gebiet typischen Merkmale beeinflussen direkt die Zukunft der Menschen und die Perspektiven der dortigen Wirtschaftsentwicklung. Auch stellen sie eine Gefahr für die Sicherheit der Zusammenarbeit in der Ostseeregion, Europa und der Welt dar[33].

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND VORSCHLÄGE AUS DEN FORSCHUNGSERGEBNISSEN

1. Die ökonomische Zusammenarbeit der Europäischen Union und anderer Länder der Welt mit der Russischen Föderation und umgekehrt wird über die weitere Entwicklung der Wirtschaft des Königsberger Gebiets und die politischen, ökonomischen und sozialen Faktoren der dortigen Menschen entscheiden.
2. Litauen, wie auch Deutschland oder Polen können nach dem System internationaler normativer Verträge keinen Anspruch auf das Königsberger Gebiet, das ein Subjekt der Russischen Föderation ist, erheben, noch irgendwelche sonstige Beanstandungen politischer, ökonomischer und sozialer Art äußern. Alle aufkommenden Streitfragen müssen hier streng nach internationalem Recht geregelt werden.
3. Die Russische Föderation muss politische, ökonomische und soziale Wege und Methoden zur Lösung der Probleme der Wirtschaftsentwicklung des Königsberger Gebiets und im Leben der Menschen dort finden, damit dieses Gebiet in dem ökonomischen Raum Europas integriert werden könnte.
4. In nächster Zeit muss das Königsberger unbedingt demilitarisiert werden. Das würde die politische, ökonomische und soziale Sicherheit der Menschen in diesem Gebiet und der ganzen Ostseeregion stärken.
5. Nach internationaler Vereinbarung mit der EU sollte Russland anstreben, dass das Königsberger Gebiet als ein gesondertes Subjekt der Russischen Föderation stufenweise in die Strukturen der EU integriert wird und an den Programmen der NATO teilnehmen kann. Diese Ziele sollten von Russland, den USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland und auch von Litauen und Polen vereint angestrebt werden.
6. Es wäre notwendig, dem Königsberger Gebiet einen speziellen politischen, ökonomischen und sozialen Status zu geben, der eine Wirtschaftsintegration dieses Gebietes in die Märkte Europas und der Welt erleichtern würde.
7. Die früheren Einwohner des Königsberger Gebiets können nach internationalem Recht für dieses Gebiet nicht den Status eines unabhängigen Staates fordern, denn zur Zeit ist

[33] Vgl.: A. Makštutis, *Šiuolaikinė…*, a.a.O.

eine stabile Wirtschaftsentwicklung und die soziale Sicherheit ihrer Bewohner der Auftrag dieses Gebiets.

8. Das Ziel der Republik Litauen, des Königsberger Gebiets und aller anderen benachbarten Staaten ist die Erhöhung der Sicherheit bei der Zusammenarbeit in der Ostseeregion und eine Weiterentwicklung des Systems internationaler Vereinbarungen in Europa und der Welt.

LITERATURVERZEICHNIS

Europos Sajunga: Steigimo dokumentų rinktinė, Vilnius 1998.

S. Kiaupa ir. kt., *Lietuvos istorija iki 1795 metų*, Vilnius 2000.

Lietuvos Respublikos Konstitucija, Vilnius 1994.

Lietuviškoji tarybinė enciklopedija, Vilnius 1982, B. 4, 5, 6, 9.

Makštutis Antanas, *Veiklos vadyba: teorija ir praktika*, Vilnius 1999.

Makštutis Antanas, *Factors for Increase of Management and Self-Management Ef-ficiency*, in Almanach des praktischen Managements in Mittel- und Osteuro-pa, Stralsund 2000.

Makštutis Antanas, *Security of the Regional development of the National Economy of the Republic of Lithuania in Europe*, in Almanach des praktischen Mana-gements in Mittel- und Osteuropa, Stralsund 2000.

Makštutis Antanas, *Königsberger Gebiet und Litauen*, Annaberger Annalen, Nr. 9 / 2001, Jahrbuch über Litauen u. deutsch-litauische Beziehungen, Bonn 2001.

Makštutis Antanas, *Visuotinės kokybės vadyba globalizacijos sąlygomis*, Vilnius 2005.

Makštutis Antanas, *Šiuolaikinė vadyba*, Vilnius 2010.

A. Makštutis, D. Prakapienė (Hrg.) *Tendency of National Security in the Baltic Sea Region*, Vilnius 2006.

Kinga KĄDZIOŁKA[1]

ForSec Sp. z o. o.

kinga_kadziolka@onet.pl



PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE ZAGROŻENIA PRZESTĘPCZOŚCIĄ W POLSCE

ABSTRAKT: W artykule przedstawiono przestrzenne zróżnicowanie zagrożenia przestępczością w Polce. Do identyfikacji grup obszarów podobnych pod względem natężenia wybranych kategorii przestępstw wykorzystana została metoda Warda. Zobrazowano, jak zmieniała się struktura i dynamika przestępczości stwierdzonej w Polsce. Zwrócono uwagę na problemy związane z pomiarem zjawiska przestępczości oraz niektóre z czynników mogących wpływać na zmiany struktury i dynamiki przestępczości.

SŁOWA KLUCZOWE: przestępczość, struktura przestępczości, dynamika przestępczości, metoda Warda, pomiar zjawiska przestępczości

SPATIAL DIVERSITY OF CRIME RATE IN POLAND

ABSTRACT: The aim of the article is to analyze spatial variation, structure and dynamic of crime rate in Poland. There was presented changes in the structure and dynamic of crime rate in Poland. To identify groups of poviats similar in terms of the intensity of selected categories of crimes there was used Ward's method. Special attention was paid to the problems associated with the measurement of crime.

KEYWORDS: crime rate, structure of crime, dynamics of crime, Ward's method, measurement of crime

WPROWADZENIE

Pod pojęciem przestępczość rozumie się zbiór zdarzeń określanych jako przestępstwa, natomiast przestępstwem jest czyn człowieka zabroniony przez ustawę pod groźbą kary jako zbrodnia lub występek, bezprawny, zawiniony i społecznie szkodliwy w stopniu wyższym niż znikomy[2]. Jednakże, jak zauważa J. Błachut, nie ma uniwersalnych definicji przestępstwa, gdyż przestępstwo jest względne w czasie i przestrzeni[3]. Ten sam czyn w jednym kraju może być przestępstwem, zaś w innym przestępstwem nie jest (np. eutanazja). Ponadto następują też

[1] Kinga Kądziołka – dr nauk ekonomicznych.
[2] *Confer* J. Błachut i in., *Kryminologia*, Warszawa 2001, s. 189-190.
[3] *Confer* J. Błachut, *Problemy związane z pomiarem przestępczości*, Warszawa 2007, s. 58.

zmiany przepisów prawa w czasie. Zdarza się, że czyny, które kiedyś w danym kraju stanowiły przestępstwo, obecnie przestępstwami już nie są (np. praktyki homoseksualne pomiędzy dorosłymi). I na odwrót – może się zdarzyć, że czyny, które dotychczas nie były definiowane jako przestępstwa, obecnie są uznawane za przestępstwa (np. stalking). To, co w danej chwili w danym kraju jest przestępstwem zależy m. in. od decyzji władzy, na którą z kolei mogą mieć wpływ wzorce kulturowe, obyczajowe, religia czy istniejąca sytuacja polityczna[4].

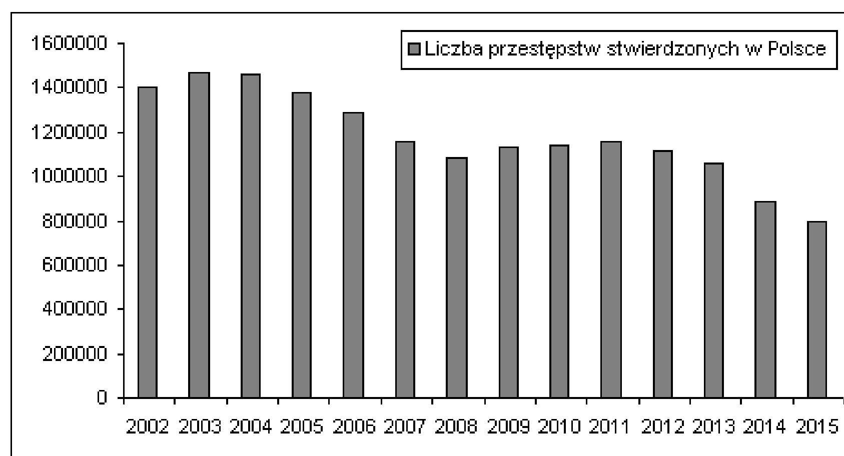
Celem artykułu jest ocena struktury, dynamiki i przestrzennego zróżnicowania przestępczości w Polsce oraz zwrócenie uwagi na pewne problemy związane z pomiarem przestępczości. Do analizy wykorzystano ogólnodostępne dane publikowane na stronie internetowej Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) – Bank Danych Lokalnych. Przedmiotem rozważań będzie przestępczość stwierdzona, czyli ogół czynów, których charakter jako przestępstw został potwierdzony w wyniku postępowania przygotowawczego[5]. Obliczenia wykonano wykorzystując darmowy program R.

STRUKTURA I DYNAMIKA PRZESTĘPCZOŚCI STWIERDZONEJ W POLSCE

W ciągu ostatnich lat nastąpił w Polsce spadek liczby przestępstw stwierdzonych, ujętych w statystykach policyjnych (rys. 1). Jednakże porównując przestępczość stwierdzoną ogółem w różnych okresach należy mieć na uwadze jak zmieniała się jej struktura oraz czy następowały zmiany prawa, które mogą mieć istotny wpływ na jej obraz w statystykach policyjnych. Przykładowo w roku 2013 została podniesiona ustawowo wartość skradzionego mienia (z 250 zł do 1/4 minimalnego wynagrodzenia), poniżej której czyn kwalifikowany jest jako wykroczenie a nie przestępstwo. Skutkiem tego w latach kolejnych liczba stwierdzonych przestępstw kradzieży (a także przestępstw stwierdzonych ogółem) ujętych w statystykach policyjnych istotnie się zmniejszyła[6]. W tej sytuacji, aby uzyskać porównywalność danych dotyczących kradzieży, należałoby oprócz danych dotyczących przestępczości stwierdzonej, uwzględnić również statystyki wykroczeń. Wówczas mogłoby się okazać, że rzeczywistego spadku tego rodzaju czynów nie było. W przypadku danych dotyczących przestępczości prosta analiza dynamiki za pomocą indeksów i przyrostów zwykle nie jest wystarczająca, gdyż w tego typu danych często występują pewne prawidłowości. Przykładowo analizując dane roczne nie można mówić o wahaniach sezonowych, które są charakterystyczne dla niektórych kategorii przestępstw. Jest to szczególnie widoczne dla przestępstw takich jak np. kradzieże, kradzieże z włamaniem czy prowadzenie pojazdu w stanie

[4] *Confer* M. Płatek, *Pojęcie przestępstwa we współczesnych badaniach kryminologicznych na przykładzie pracy Nilsa Christie – A suitable Amount of Crime* [w:] T. Dukiet-Nagórska (red.), Zagadnienia współczesnej polityki kryminalnej, Bielsko-Biała 2006, s. 333.
[5] *Confer* B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2001, s. 52.
[6] *Confer* K. Kądziołka, *Przestrzenno-czasowa analiza zjawiska przestępczości w województwie śląskim*, „Kwartalnik Prawo – Społeczeństwo – Ekonomia” nr 1/2016, s. 81-95.

nietrzeźwości, w przypadku których uwidacznia się zależność między nasileniem zdarzeń a porą roku, dniem tygodnia, godziną[7].



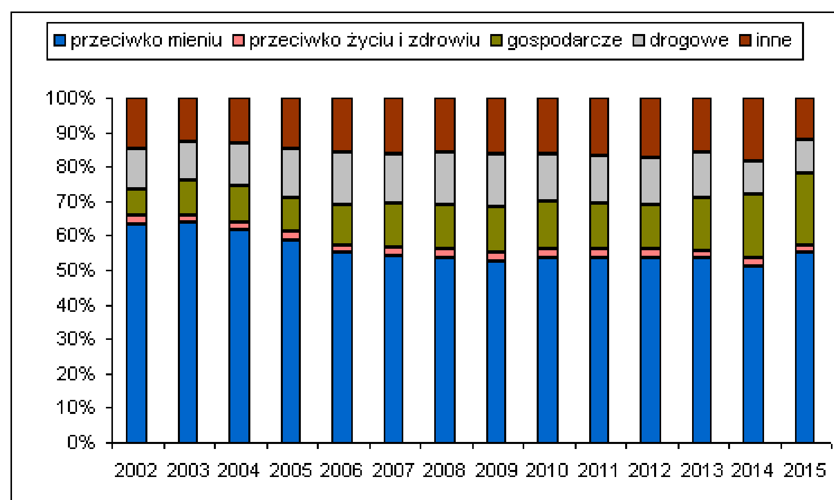
Rysunek 1. Liczba przestępstw stwierdzonych w Polsce w latach 2002 – 2015.
Źródło: Opracowanie na podstawie danych GUS.

Rysunek 2 przedstawia strukturę przestępczości stwierdzonej w Polsce w latach 2002-2015. W analizowanym okresie dominowały przestępstwa przeciwko mieniu, jednak ich udział w strukturze przestępczości stwierdzonej malał. Wpływ na tą sytuację mogą mieć między innymi zmiany w strukturze wykształcenia społeczeństwa. Przestępstwa przeciwko mieniu, takie jak kradzieże, włamania, rozboje, często popełniane są przez osoby legitymujące się niskim wykształceniem. Jednocześnie obserwowany jest spadek udziału osób z niskim wykształceniem w strukturze osób wg wykształcenia w Polsce[8]. Z kolei udział przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu w strukturze przestępczości stwierdzonej jest niewielki, ale ciężar gatunkowy oraz koszty związane z tego rodzaju przestępczością są dużo większe niż w przypadku pospolitej przestępczości przeciwko mieniu[9]. W strukturze przestępczości stwierdzonej w Polsce wyraźnie uwidacznia się wzrost udziału przestępstw o charakterze gospodarczym. Tu też pewną rolę może odgrywać wykształcenie. Inicjatorami tego rodzaju przestępstw często są bowiem osoby wykształcone, znające przepisy i wykorzystujące luki prawne, w celu osiągania korzyści materialnych. Jednocześnie do udziału w procederze np. prania pieniędzy, bywają wykorzystywane osoby o niskim statusie społeczno – ekonomicznym, często nie zdające sobie sprawy z odpowiedzialności karnej oraz przyjętego na siebie zobowiązania finansowego. A. Wujastyk (2011) badając przestępstwa

---

[7] *Confer* K. Kądziołka, *Determinanty przestępczości w Polsce. Aspekt ekonomiczno – społeczny w ujęciu modelowania ekonometrycznego*, niepublikowana rozprawa doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, 2015; K. Kądziołka, *Przestrzenno-czasowa analiza nasilenia wypadków drogowych w Polsce*, „Współczesna Gospodarka" nr 4/2015, s. 123-134.
[8] *Confer* K. Kądziołka, *Analysis of the crime rate in Poland in spatial and temporal terms*, "Central and Eastern European Journal of Management and Economics", Vol. 4, No. 1, 2016, s. 81-96.
[9] J. Czabański, *Wartość ukradzionych i zrabowanych rzeczy w roku 2003* (na podstawie polskiej części ICVS '04/'05, [w:] *Stosowanie prawa: księga jubileuszowa z okazji XX-lecia Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości*, Warszawa 2011, s. 936-937.

oszustwa kredytowego ustaliła, że 82,9% skazanych w 2007 r. za udział w charakterze tzw. słupa[10] stanowiły osoby bezrobotne. Ponadto wśród nich wykształcenie zawodowe miało 41.5% osób, zaś 36.6% - podstawowe. Wpływ na wzrost zagrożenia przestępczością gospodarczą ma również rozwój technologii informatycznych. Niektóre przestępstwa często przenoszą się do Internetu, który umożliwia dokonywanie przelewów niemal z dowolnego miejsca w oparciu o wykreowaną na internetowym portalu płatniczym tożsamość[11]. Natomiast większość przestępstw drogowych stanowi prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem narkotyków[12].



Rysunek 2. Struktura przestępczości stwierdzonej w Polsce w latach 2002 – 2015.
Źródło: Opracowanie na podstawie danych GUS.

IDENTYFIKACJA GRUP OBSZARÓW PODOBNYCH POD WZGLĘDEM ZAGROŻENIA PRZESTĘPCZOŚCIĄ

Aby móc porównywać przestępczość na różnych obszarach, różniących się powierzchnią i liczbą ludności, stosuje się tzw. współczynnik przestępczości (natężenie przestępstw), czyli liczbę przestępstw stwierdzonych dla danego roku obliczeniowego przypadającą na pewną, umownie przyjmowaną stałą liczbę ludności zamieszkałej na danym terenie[13]. Tutaj natężenie przestępstw będzie rozumiane jako liczba przestępstw stwierdzonych (w danej kategorii

---

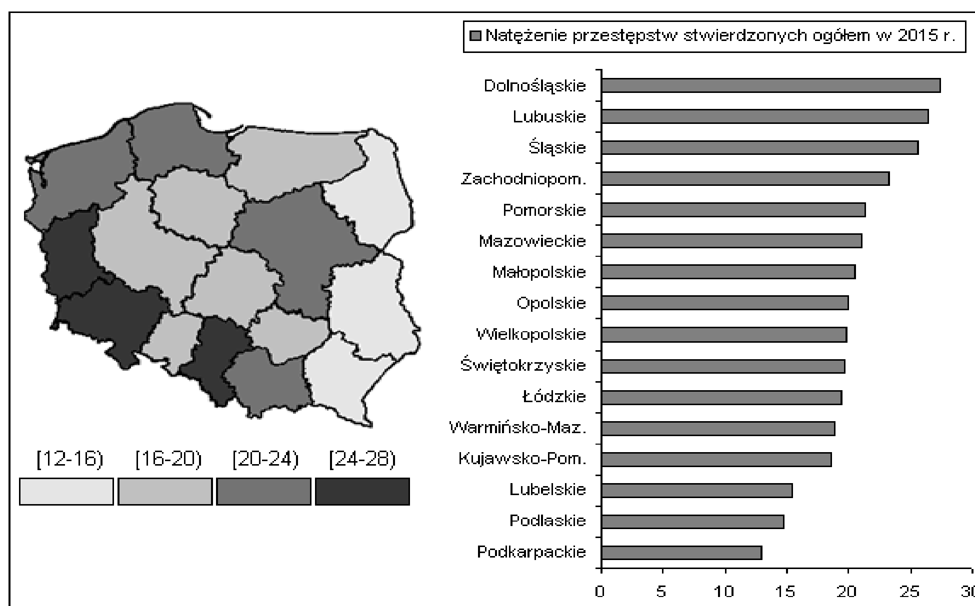
[10] Sprawca odgrywał rolę „słupa" w przypadku spełnienia co najmniej pięciu z następujących siedmiu kryteriów [Wujastyk A. (2011), s. 285]: 1) występował o udzielenie kredytu lub pożyczki w celu dalszego przekazania środków innym osobom; 2) nie fałszował osobiście przedkładanych dokumentów – były mu dostarczane przez osoby, którym wcześniej przekazał swoje dane personalne; 3) nie miał możliwości nawiązywania kontaktu z osobami, które dostarczały sfałszowane dokumenty; 4) po przekazaniu dokumentów był kierowany (niekiedy podwożony) przez te osoby do określonych banków lub nawet punktów obsługi klienta; 5) sposób przekazania środków z udzielonego kredytu/pożyczki był określony przez dostarczających sfałszowane dokumenty; 6) otrzymywał niekiedy symboliczne (w stosunku do kwoty udzielonego instrumentu) gratyfikacje; 7) znajomość z dostarczającymi sfałszowane dokumenty miała charakter incydentalny; z reguły kończyła się wraz z przekazaniem środków finansowych.

[11] *Confer* J. Kosiński (red.), *Przestępczość teleinformatyczna*, Szczytno 2009; K. Kądziołka, *Anonymity in the Bitcoin Network*, „Kwartalnik Prawo – Społeczeństwo – Ekonomia" nr 3/2015, s. 28-38.

[12] *Confer* K. Kądziołka, *Przestrzenno-czasowa analiza nasilenia..., op.cit.*.

[13] K. Bułat i in., *Kryminologia*, Warszawa 2007, s. 71.

przestępstw) przypadająca na 1000 mieszkańców danego obszaru. Rys. 3 przedstawia przestrzenne zróżnicowanie natężenia przestępstw stwierdzonych w Polsce w 2015 w układzie województw.



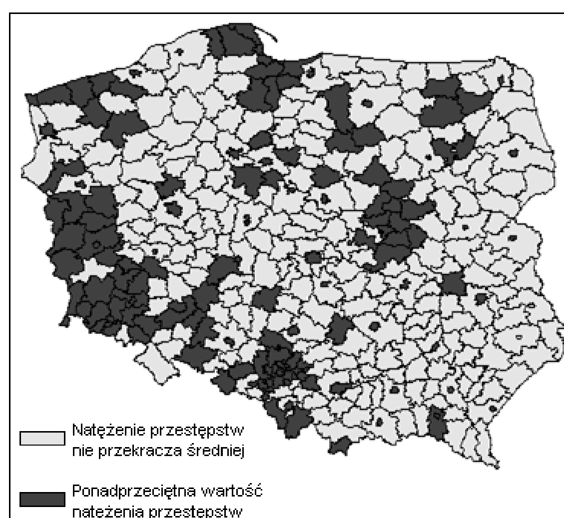
Rysunek 3. Natężenie przestępstw stwierdzonych w województwach w 2015 r.
Źródło: Opracowanie na podstawie danych GUS.

Największe nasilenie przestępczości charakterystyczne jest dla województw graniczących z Niemcami oraz województwa śląskiego. Ich przeciwieństwo stanowią obszary Polski wschodniej, szczególnie zaś województwo podkarpackie. Tutaj analizy przestrzennego zróżnicowania natężenia przestępczości w Polsce ograniczono do roku 2015. Jednakże we wcześniejszych pracach zwrócona została uwaga na utrzymywanie się przestrzennego zróżnicowania natężenia przestępstw stwierdzonych ogółem w Polsce dla różnych poziomów agregacji danych[14]. Analizując z kolei zróżnicowanie natężenia przestępstw na poziomie powiatów można było zaobserwować wysokie współczynniki przestępczości stwierdzonej ogółem oraz przeciwko mieniu w miastach na prawach powiatów[15]. Przestępczość, szczególnie przeciwko mieniu, jest głównie problemem miejskim, gdyż miasto stwarza warunki większej anonimowości sprawcy oraz dostarcza większej liczby potencjalnych obiektów ataku. Mapy (rys. 4-8) przedstawiają przestrzenne zróżnicowanie powiatów pod względem natężenia wybranych kategorii przestępstw. Obszary zostały podzielone na dwie grupy. Pierwszą grupę stanowiły powiaty, w których natężenie danej kategorii przestępstw nie przekracza średniej (liczonej dla wszystkich powiatów). Drugą grupę stanowiły obszary o ponadprzeciętnym natężeniu określonej kategorii przestępstw.

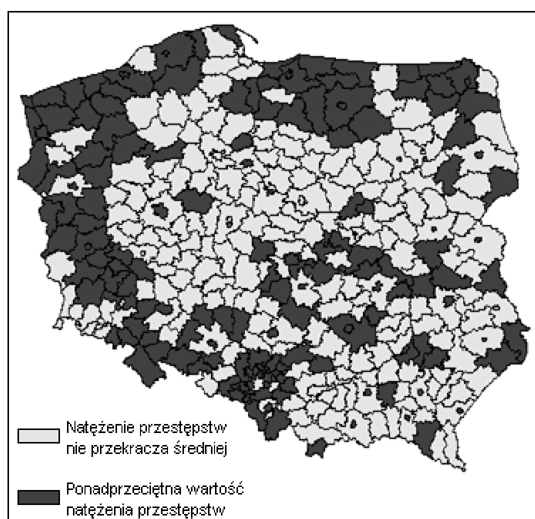
[14] *Confer* K. Kądziołka, „Wpływ wybranych czynników na rozmiar przestępczości stwierdzonej w Polsce", [w:] (red.) W. Szkutnik, *Problemy społeczno – ekonomiczne w relacjach międzynarodowych. Analiza modelowa rozwoju regionów*, Katowice, 2014; K. Kądziołka, *Przestrzenne zróżnicowanie, struktura i dynamika przestępczości w Polsce*, „Przestrzeń, Ekonomia, Społeczeństwo" nr 8/II/2015.
[15] *Confer* K. Kądziołka, *Determinanty przestępczości w Polsce. Analiza zależności z wykorzystaniem drzew regresyjnych*, „Ekonomia. Rynek, gospodarka, społeczeństwo" nr 45(2016).



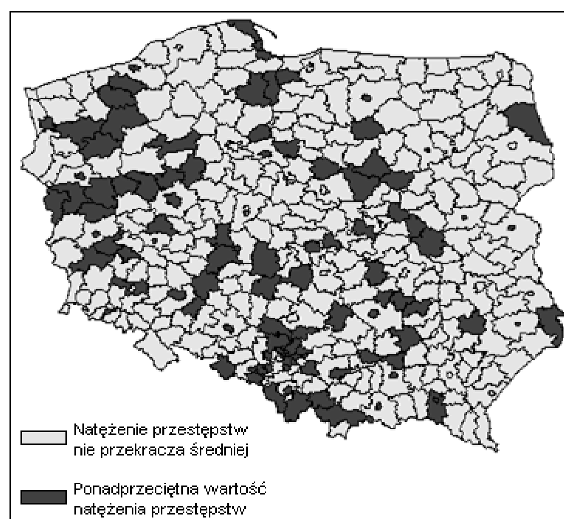
Rysunek 4. Natężenie przestępstw stwierdzonych ogółem w powiatach w 2015 r.
Źródło: Opracowanie na podstawie danych GUS.



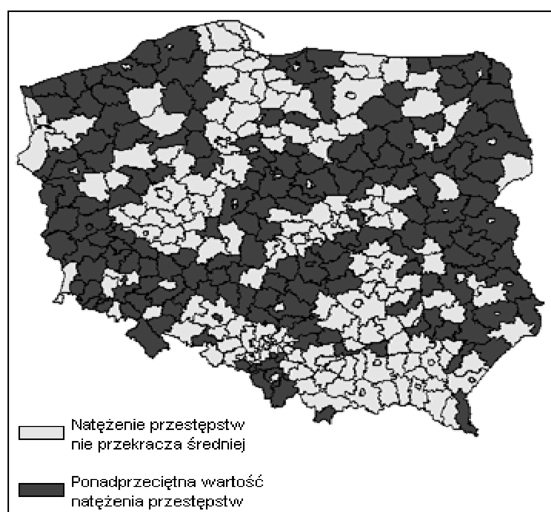
Rysunek 5. Natężenie przestępstw przeciwko mieniu w powiatach w 2015 r.
Źródło: Opracowanie na podstawie danych GUS.



Rysunek 6. Natężenie przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu w powiatach w 2015 r.
Źródło: Opracowanie na podstawie danych GUS.



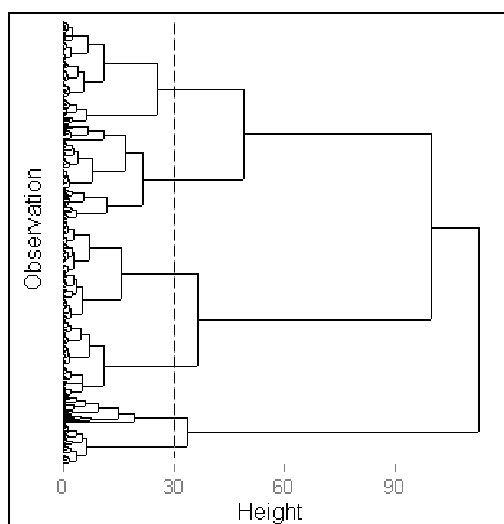
Rysunek 7. Natężenie przestępstw gospodarczych w powiatach w 2015 r.
Źródło: Opracowanie na podstawie danych GUS.



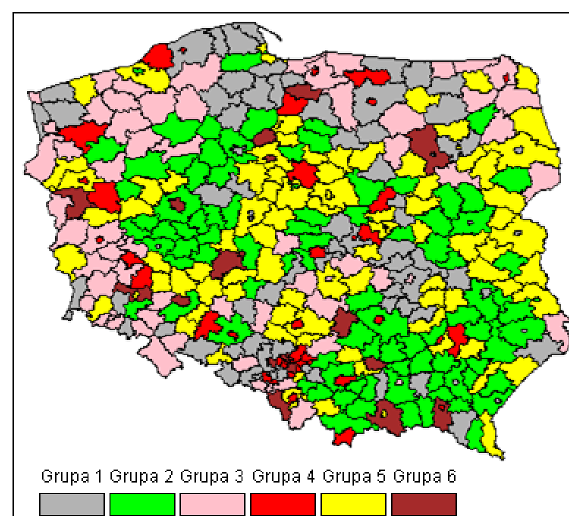
Rysunek 8. Natężenie przestępstw drogowych w powiatach w 2015 r.
Źródło: Opracowanie na podstawie danych GUS.

Można zauważyć, że skupienia obszarów charakteryzujących się ponadprzeciętnym natężeniem poszczególnych kategorii przestępstw nie są tożsame. Do identyfikacji grup obszarów podobnych pod względem natężenia rozważanych kategorii przestępstw wykorzystana została metoda Warda. Rezultatem działania tej metody jest drzewo hierarchicznie ułożonych skupień, tzw. dendrogram. W metodzie Warda wykorzystuje się analizę wariancji do szacowania odległości między skupieniami. Na każdym etapie tworzenia dendrogramu, spośród wszystkich możliwych do łączenia par skupień wybiera się tę, która w rezultacie łączenia da skupienie o najmniejszym zróżnicowaniu. Szczegółowo metodę przedstawia m.in. A. Stanisz (2007).

Grupowano obszary (powiaty) scharakteryzowane za pomocą 4 cech: x1 – natężenie przestępstw przeciwko mieniu, x2 – natężenie przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu, x3 – natężenie przestępstw gospodarczych, x4 – natężenie przestępstw drogowych. Przed rozpoczęciem procedury grupowania zmienne zostały zestandaryzowane zgodnie ze wzorem[16]: $z_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{x}_j}{s(x_j)}$, gdzie $\bar{x}_j = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{n} x_{ij}$, $s(x_j) = \sqrt{\frac{1}{n}\sum_{i=1}^{n}(x_{ij} - \bar{x}_j)^2}$, $i=1,...,n$, n – liczba obiektów (tutaj: powiatów, n=380); $j=1,...,m$, m – liczba cech opisujących obiekty, które wykorzystano w procesie grupowania (tutaj: m=4). Wykorzystując metodę Warda dokonano podziału obszarów na sześć grup (rys. 9). Przerywaną linią zaznaczone jest przyjęte miejsce podziału dendrogramu[17]. Mapa (rys. 10) przedstawia uzyskany podział powiatów na grupy obszarów podobnych pod względem natężenia analizowanych kategorii przestępstw.



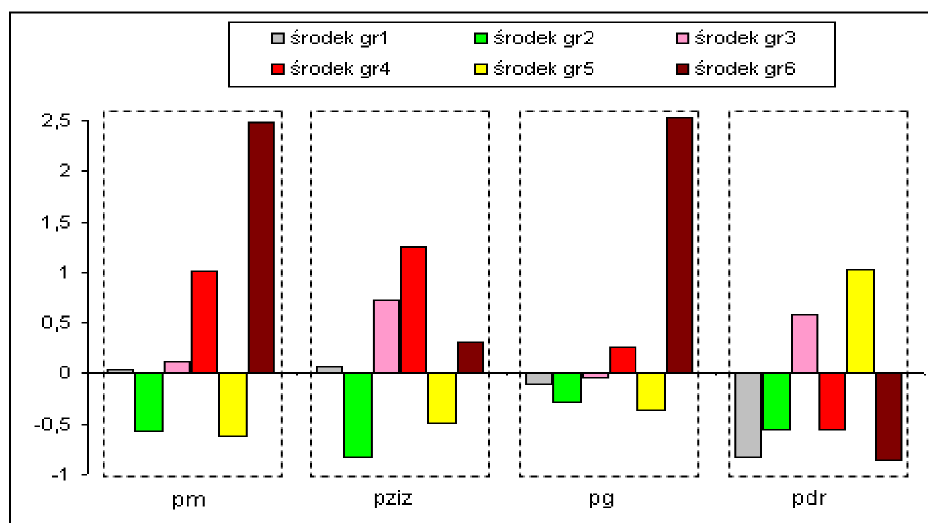
Rysunek 9. Dendrogram uzyskany metodą Warda
Źródło: Opracowanie na podstawie danych GUS.



Rysunek 10. Grupy powiatów zidentyfikowane metodą Warda
Źródło: Opracowanie na podstawie danych GUS.

[16] I. Bąk, B. Szczecińska, *Statystyczna analiza przestępczości w województwach Polski*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis Oeconomica” 323 (81), 2015, s. 9.
[17] Miejsce podziału dendrogramu przyjęto arbitralnie, jednakże istnieją również formalne metody pozwalające na jego ustalenie. Metody te opisuj m. in. A. Stanisz (2007).

Wykres (rys. 11) przedstawia współrzędne „środków" poszczególnych grup. Współrzędne te wyznaczane są jako średnie arytmetyczne zestandaryzowanych wartości poszczególnych cech dla obiektów przypisanych do danej grupy. Na wykresie zastosowano skrótowe oznaczenia: pm – natężenie przestępstw przeciwko mieniu (wartość standaryzowana), pziz – natężenie przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu (wartość standaryzowana), pg – natężenie przestępstw gospodarczych (wartość standaryzowana), pdr – natężenie przestępstw drogowych (wartość standaryzowana). Wykorzystanie metody Warda pozwoliło zredukować liczny zbiór obiektów do średnich poszczególnych grup oraz wykryć pewne charakterystyki poszczególnych skupień. Można przykładowo zauważyć, że obszary grupy 6 charakteryzują się przeciętnie najwyższymi wartościami natężenia przestępstw przeciwko mieniu i o charakterze gospodarczym. Jednocześnie przeciętna wartość natężenia przestępstw drogowych w tej grupie jest najniższa. Z kolei obszary grupy piątej charakteryzują się przeciętnie najniższymi wartościami natężenia przestępstw przeciwko mieniu oraz o charakterze gospodarczym, przy jednoczesnym najwyższym przeciętnym natężeniu przestępstw drogowych.



Rysunek 11. „Środki" poszczególnych grup
Źródło: Opracowanie na podstawie danych GUS.

Do grupy 1 należą 74 powiaty. Przeciętna wartość natężenia przestępstw stwierdzonych ogółem dla obszarów z tej grupy wynosi 19,31. Do grupy 2 należą 93 powiaty. Przeciętna wartość natężenia przestępstw stwierdzonych ogółem dla obszarów z tej grupy wynosi 13,1. Do grupy 3 należą 62 powiaty. Przeciętna wartość natężenia przestępstw stwierdzonych ogółem dla obszarów z tej grupy wynosi 20,29. Do grupy 4 należy 40 powiatów. Przeciętna wartość natężenia przestępstw stwierdzonych ogółem dla obszarów z tej grupy wynosi 25,9. Do grupy 5 należy 91 powiatów. Przeciętna wartość natężenia przestępstw stwierdzonych ogółem dla obszarów z tej grupy wynosi 15,57. Do grupy 6 należy 20 powiatów. Przeciętna wartość natężenia przestępstw stwierdzonych ogółem dla obszarów z tej grupy wynosi 41,35.

PROBLEMY ZWIĄZANE Z POMIAREM PRZESTĘPCZOŚCI

Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule jest przestępczość stwierdzona. Należy mieć na uwadze, że dane te są niedoszacowane, ponieważ w statystykach policyjnych rejestrowane są tylko te przestępstwa, o których informacje dotarły do organów ścigania. Przyczyną niezgłaszania przestępstwa przez ofiarę może być wstyd (np. w przypadku gwałtów), obawa przed zemstą ze strony sprawcy, czy strach przed ukaraniem (jeśli ofiara prowadziła nielegalne interesy ze sprawcami przestępstwa). Czasem (np. w przypadku drobnych kradzieży) ofiara nie zgłasza zaistnienia zdarzenia organom ścigania, gdyż uznaje zdarzenie za błahe a informowanie policji o zdarzeniu – za „stratę czasu". W przypadku analizy danych dotyczących przestępczości może występować także problem związany z porównywalnością danych o przestępstwach w różnych okresach czasu. Wpływ na tą sytuację mają zmiany prawa, np. podnoszenie dolnej wartości skradzionego mienia, poniżej której czyn kwalifikowany jest jako wykroczenie a nie przestępstwo lub uznanie za przestępstwo czynów, które wcześniej nimi nie były. Kolejny problem stanowi porównywalność danych dotyczących przestępczości w ramach różnych krajów. Różne sposoby rejestracji przestępstw, różne określenia kodeksowe tych samych czynów[18], różne kodeksy karne czy różne zasady definiowania jednostek statystycznych w różnych krajach powodują ograniczenia w porównywaniu przestępczości między krajami w oparciu o statystyki policyjne, które do takich porównań się nie nadają. Uzupełniającym statystyki policyjne źródłem danych dotyczących przestępczości i umożliwiającym porównywania międzynarodowe są Międzynarodowe Badania Ofiar Przestępstw (ang. ICVS – *International Crime Victim Survey*), w których analogiczne (dla wszystkich krajów) definicje poszczególnych czynów umożliwiają porównywalność rezultatów badań między krajami. Jednakże tu z kolei pojawia się problem związany z częstotliwością uzyskiwania danych – badania te mają miejsce średnio co cztery lata.

W pracach polskich autorów pojawiają się również propozycje oceny zagrożenia przestępczością (lub oceny poziomu bezpieczeństwa publicznego) z wykorzystaniem mierników agregatowych. Rozwiązania takie zaproponowano m. in. w pracach I. Bąk i B. Szczecińskiej (2015), I. Bąk (2015) oraz A. Wierzbickiej i A. Żółtaszek (2015). Mierniki agregatowe umożliwiają opis zjawiska charakteryzowanego za pomocą wielu zmiennych przy pomocy jednej zmiennej syntetycznej. W pracy Bąk i Szczecińskiej (2015) zaproponowano wykorzystanie miernika agregatowego do porównania poziomu bezpieczeństwa publicznego w województwach[19] w latach 2005, 2010 i 2014. Autorki do budowy miernika wykorzystały następujące charakterystyki obszarów: x1 – liczba przestępstw na 1000 mieszkańców, x2 –

[18] Przykładowo jako zabójstwo w niektórych krajach uznawane jest każde umyślne pozbawienie człowieka życia (łącznie z dzieciobójstwem, eutanazją czy pobiciem ze skutkiem śmiertelnym). W innych krajach zbiór czynów ujmowanych w statystyce policyjnej jako zabójstwa nie obejmuje np. eutanazji.

[19] A. Wierzbicka i A. Żółtaszek (2015, s. 66) definiują bezpieczeństwo publiczne jako „ogół uwarunkowań, procedur oraz instytucji państwowych chroniących życie, zdrowie i dobytek obywateli". Natomiast w pracy I. Bąk i B. Szczecińskiej (2015) brak jest wyjaśnienia, jak autorki rozumieją to pojęcie.

wskaźnik wykrywalności sprawców w %, x3 – liczba przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu na 1000 mieszkańców, x4 – liczba przestępstw przeciwko wolności, wolności sumienia i wyznania, wolności seksualnej i obyczajności na 1000 mieszkańców, x5 – liczba przestępstw przeciwko rodzinie i opiece na 1000 mieszkańców, x6 – liczba przestępstw przeciwko mieniu na 1000 mieszkańców, x7 – liczba przestępstw drogowych na 1000 mieszkańców, x8 – stopa bezrobocia, x9 – wskaźnik zagrożenia ubóstwem w %, x10 – PKB na 1 mieszkańca w zł, x11 – przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę w zł, x12 – liczba ludności z wykształceniem wyższym na 1000 osób. Autorki dokonały „uporządkowania województw pod względem poziomu bezpieczeństwa publicznego[20]" w oparciu o uzyskane wartości taksonomicznego miernika, którego sposób budowy szczegółowo jest opisany w przytaczanym artykule Autorek. Jednakże pojawia się problem przy interpretacji wartości tak uzyskanego miernika poziomu bezpieczeństwa publicznego. Analizując dane dotyczące 2014 r. najmniejszą wartość taksonomicznego miernika Autorki uzyskały dla województwa podkarpackiego, które jednocześnie charakteryzowało się najniższym natężeniem przestępstw stwierdzonych ogółem. Z kolei jednym z obszarów charakteryzujących się najwyższą wartością miernika poziomu bezpieczeństwa publicznego było województwo dolnośląskie, charakteryzujące się wysokim natężeniem przestępstw na tle pozostałych województw. Podobny problem z interpretacją uzyskanych rezultatów pojawił się w pracy I. Bąk (2015), gdzie Autorka zaproponowała taksonomiczny miernik do opisu poziomu zagrożenia przestępczością w podregionach[21] w 2013 r. Tym razem Autorka uzyskała rezultat sugerujący, że najniższe zagrożenie przestępczością charakterystyczne jest dla Warszawy a najwyższe dla podregionu wrocławskiego. Bardzo niski poziom zagrożenia przestępczością wg Autorki charakteryzował również Wrocław, który jest jednym z obszarów o największym natężeniu przestępstw stwierdzonych i był takim również w 2013 r. Z kolei w pracy Wierzbickiej i Żółtaszek (2015) zaprezentowano taksonomiczny miernik oceny poziomu bezpieczeństwa publicznego w odniesieniu do krajów europejskich. Do budowy miernika, podobnie jak w pracach I. Bąk (2015) oraz I. Bąk i B. Szczecińskiej (2015) wykorzystano zestaw zmiennych o charakterze ekonomicznym oraz odnoszących się do bezpieczeństwa. W tym przypadku, oprócz problemu związanego z doborem zmiennych i ich wzajemnym skorelowaniem, pojawia się też (wspomniany wcześniej) problem porównywalności danych o przestępstwach. Wykorzystane przez Autorki dane o przestępczości w różnych krajach (dostępne w bazach Eurostatu) pochodzące ze statystyk policyjnych są nieporównywalne. Problemem, który został pominięty w przytaczanych pracach jest silne skorelowanie niektórych zmiennych. Przykładowo, z uwagi na to, że w strukturze przestępstw stwierdzonych dominują przestępstwa przeciwko mieniu, można przypuszczać, że będzie występowała silna dodatnia korelacja między natężeniem

[20] I. Bąk i B. Szczecińska, *op. cit.*, s. 12.
[21] Należy mieć na uwadze, że w przypadku syntetycznego miernika poziomu zagrożenia przestępczością jego większe wartości wskazują (w odróżnieniu od syntetycznego miernika poziomu bezpieczeństwa publicznego) na niekorzystną sytuację (większe zagrożenie przestępczością).

przestępstw stwierdzonych ogółem a natężeniem przestępstw przeciwko mieniu. W tej sytuacji wykorzystanie obu tych zmiennych do konstrukcji miernika poziomu bezpieczeństwa (czy zagrożenia przestępczością) może doprowadzić do mylnych rezultatów. Kolejną wątpliwość budzi uwzględnienie przy definiowaniu taksonomicznego miernika zagrożenia przestępczością (oraz poziomu bezpieczeństwa publicznego) zmiennych o charakterze społeczno-ekonomicznym i przypisaniu im „na sztywno" roli stymulanty/destymulanty. Przykładowo, w pracy I. Bąk (2015) Autorka przyjmuje, że stopa bezrobocia jest stymulantą w przypadku konstrukcji taksonomicznego miernika zagrożenia przestępczością, odwołując się do założeń ekonomicznej teorii przestępczości G. Beckera (1968). Jednakże należy mieć na uwadze, że nie opracowano jak dotąd teorii, która w pełni tłumaczyłaby zachowania przestępcze a założenia różnych teorii dotyczące wpływu poszczególnych czynników na przestępczość mogą się różnić. Przykładowo, zgodnie z teorią działań rutynowych Cohena i Felsona (1979) wzrost bezrobocia powinien przyczynić się do spadku (a nie wzrostu) przestępczości z uwagi na to, że osoby bezrobotne będą więcej czasu spędzać w domu, przez co maleje prawdopodobieństwo stania się ofiarą przestępstwa. Przykładowo, dla danych analizowanych w pracy Bąk i Szczecińskiej (2015) dotyczących województw w 2014 r. współczynnik korelacji liniowej między natężeniem przestępstw i stopą bezrobocia rejestrowanego był ujemny (-0,323), podobnie jak współczynnik korelacji liniowej między natężeniem przestępstw stwierdzonych i stopą ubóstwa (-0,508). Ujemne współczynniki korelacji (liniowej czy kolejnościowej) między zagrożeniem przestępczością a takimi charakterystykami obszarów jak bezrobocie czy ubóstwo mogą wynikać stąd, że na obszarach, gdzie więcej osób żyje w biedzie mniejsza jest podaż okazji przestępczych, np. wartościowych rzeczy nadających się do kradzieży. Z kolei na obszarach charakteryzujących się lepszą sytuacją ekonomiczną, potencjalnych okazji przestępczych powinno być więcej.

PODSUMOWANIE

Przedmiotem analiz w niniejszym artykule była struktura, dynamika i przestrzenne zróżnicowanie przestępczości stwierdzonej w Polsce. Wśród przestępstw stwierdzonych dominują przestępstwa przeciwko mieniu, jednakże ich udział ma tendencję malejącą. Jednocześnie w strukturze przestępczości uwidacznia się coraz większy udział przestępstw o charakterze gospodarczym. Przestępczość w Polsce nie występuje z takim samym nasileniem na całym obszarze kraju. Ponadto rozkład przestrzenny zagrożenia przestępczością różni się dla różnych kategorii przestępstw. Analizując przestępczość stwierdzoną należy także mieć na uwadze, że dane te dotyczą przestępczości ujętej w statystykach policyjnych a nie rzeczywistej przestępczości, której rozmiar nie jest znany.

BIBLIOGRAFIA

Bąk Iwona, Szczecińska Beata. 2015. „Statystyczna analiza przestępczości w województwach Polski". Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis Oeconomica 323 (81) : 5-14.

Bąk Iwona. 2015. „Struktura i typologia przestrzenna przestępczości w Polsce". Ekonometria 4 (50) : 43-61.

Becker Gary S. 1968. „Crime and Punishment: An Economic Approach". Journal of Political Economy 76(2): 169-217.

Błachut Janina i in. 2001. Kryminologia. Gdańsk: Info Trade.

Błachut Janina. 2007. Problemy związane z pomiarem przestępczości. Warszawa: Wolters Kluwer.

Bułat Kamil i in. 2007. Kryminologia. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.

Cohen Lawrence E., Felson Marcus. 1979. „Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach". American Sociological Review 44(4): 588-608.

Czabański Jacek. 2011. Wartość ukradzionych i zrabowanych rzeczy w roku 2003 (na podstawie polskiej części ICVS '04/'05. W Stosowanie prawa: księga jubileuszowa z okazji XX-lecia Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, 923-940. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer Business.

Hołyst Brunon. 2001. Kryminologia. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.

Kądziołka Kinga. 2014. Wpływ wybranych czynników na rozmiar przestępczości stwierdzonej w Polsce, W Problemy społeczno-ekonomiczne w relacjach międzynarodowych. Analiza modelowa rozwoju regionów, 46-63. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.

Kądziołka Kinga. 2015. Determinanty przestępczości w Polsce. Aspekt ekonomiczno – społeczny w ujęciu modelowania ekonometrycznego, niepublikowana rozprawa doktorska. Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.

Kądziołka Kinga. 2015. "Anonymity in the Bitcoin Network". Kwartalnik Prawo – Społeczeństwo – Ekonomia nr 3/2015, 28-38.

Kądziołka Kinga. 2015. „Przestrzenno-czasowa analiza nasilenia wypadków drogowych w Polsce". Współczesna Gospodarka nr 4/2015, 123-134.

Kądziołka Kinga. 2015. "Przestrzenne zróżnicowanie, struktura i dynamika przestępczości w Polsce", Przestrzeń, Ekonomia, Społeczeństwo nr 8/II/2015, 223-235.

Kądziołka Kinga. 2016. "Analysis of the crime rate in Poland in spatial and temporal terms". Central and Eastern European Journal of Management and Economics, Vol. 4, No. 1, 81-96.

Kądziołka Kinga. 2016. „Determinanty przestępczości w Polsce. Analiza zależności z wykorzystaniem drzew regresyjnych". Ekonomia. Rynek, gospodarka, społeczeństwo nr 45, 53-81.

Kądziołka Kinga. 2016. „Przestrzenno-czasowa analiza zjawiska przestępczości w województwie śląskim". Kwartalnik Prawo – Społeczeństwo – Ekonomia nr 1/2016, 81-95

Kiersztyn Anna. 2008. Czy bieda czyni złodzieja. Związki między bezrobociem, ubóstwem a przestępczością. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.

Kosiński Jerzy (red.). 2009. Przestępczość teleinformatyczna, Szczytno: WsPol.

Płatek Monika. 2006. Pojęcie przestępstwa we współczesnych badaniach kryminologicznych na przykładzie pracy Nilsa Christie – A suitable Amount of Crime. W Zagadnienia współczesnej polityki kryminalnej. Bielsko Biała: Wydawnictwo STO.

Stanisz Andrzej. 2007. Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA PL na przykładach z medycyny. Tom 3. Analizy wielowymiarowe. Kraków: StatSoft.

Wierzbicka Anna, Żółtaszek Agata. 2015. „Analiza bezpieczeństwa publicznego w krajach europejskich". Wiadomości statystyczne 8 (651) : 66-80.

Wujastyk Anna. 2011. Przestępstwa tzw. oszustw kredytowych w ustawie oraz praktyce prokuratorskiej i sądowej. Warszawa: LEX.

Strona internetowa Głównego Urzędu Statystycznego (Bank Danych Lokalnych): http://stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks.

Алексей Викторович ДАШИН[1]

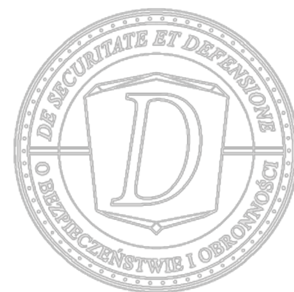
Самарский юридический институт ФСИН России[2]

Самара, Россия

Елена Владимировна ЕПИФАНОВА[3]

Кубанский государственный аграрный университет[4]

Краснодар, Россия



КАЧЕСТВО ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ ТОВАРОВ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ПРИМЕР РОССИИ

Аннотация: Качественные продукты питания – это основа для обеспечения здоровья нации. В России действует Закон «О защите прав потребителя», однако некачественные продукты питания остаются в магазинах. Решить вопрос продовольственной безопасности можно с помощью норм уголовного законодательства.

Ключевые слова: здоровье, общественная опасность, преступление, продовольствие, уголовная ответственность

THE QUALITY OF FOOD PRODUCTS AS A COMPONENT OF THE NATIONAL SECURITY: EXAMPLE OF RUSSIA

Abstract: The quality of food products is essential to ensure the public health. In Russia, there is a law “On protection of consumer rights”, however inadequate quality food products are still in stores. the problem of food security can be solved by means of criminal law norms

Keywords: health, social threats, crime, food products, criminal responsibility

Качественные продукты питания – это основа для обеспечения здоровья нации. В России действует Закон «О защите прав потребителя», однако некачественные продукты питания остаются в магазинах. Решить вопрос продовольственной безопасности можно

[1] Алексей Викторович Дашин – доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права Самарского юридического института ФСИН России.
[2] Samara Law Institute, FSIN of Russia.
[3] Елена Владимировна Епифанова – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Кубанского государственного аграрного университета.
[4] Kuban State Agrarian University.

с помощью норм уголовного законодательства. Положительные примеры в уголовных кодексах зарубежных стран имеются. Так как в российском уголовном праве в понятии преступления содержится признак – общественная опасность, то исходя из доказательства наличия этого признака, изложим наше видение в решении проблемы продовольственной безопасности с помощью корректировки уголовного законодательства России с учетом опыта, сложившегося в отдельных европейских странах.

Вступление России в ВТО привело к тому, что на продовольственном рынке появилось множество импортных товаров. Население обеспокоено качеством ввозимой продукции, тем более, что средства массовой информации нагнетают обстановку вокруг некачественных продуктов питания. В этих условиях совершенно справедливо встает вопрос о производстве качественной продукции из качественного сырья.

Каким же должно быть качественное сырье? Актуальность этого вопроса связана с проникновением в сферу сельского хозяйства иностранного капитала. Иностранные производители мяса, молока и других пищевых продуктов должны соблюдать стандарты и технологии, обеспечивающие получение потребителем такого продукта питания, который бы не причинил вред здоровью человека. В мясо-молочной отрасли это напрямую связано с кормами, используемыми для животных.

Зарубежный товаропроизводитель позаботился об этом на своей территории, введя уголовную ответственность. Например, в УК Швейцарии в разделе восьмом «Преступления и проступки против общественного здоровья» содержатся ст. 235 «Производство корма, вредного для здоровья животных», и ст. 236 «Введение в обращение корма, вредного для здоровья животных»[5].

В частности, ст. 235 гласит: «Кто умышленно обращается с кормом для домашних животных или средствами для корма или производит их таким образом, что они угрожают здоровью животных […]. Если лицо в виде промысла осуществляет обращение с опасным для здоровья животных кормом или производит его…»[6].

Ст. 236 устанавливает ответственность за умышленный ввоз, складирование, предложение или введение в обращение вредных для здоровья животных кормов или средств для корма. Примечательно, что и в той, и в другой статье говорится о том, что товары конфискуются. Их можно сделать безвредными или уничтожить[7].

Таким образом, зарубежный законодатель охраняет здоровье граждан. Мы полагаем, что вместе с европейскими мясо-молочными продуктами питания российский законодатель должен заимствовать и опыт уголовно-правового воздействия на товаропроизводителей.

Российское уголовное законодательство подобных составов не содержит, несмотря на то, что на практике используются различные методы лечения животных и птицы, кормовые смеси, способные нанести вред человеку, потреблявшему мясо этих животных и птицы.

---

[5] Уголовный кодекс Швейцарии / пер. с нем. А.В. Серебреникова – М.: ИКД «Зерцало - М», 2001. – С. 80.
[6] Там же.
[7] Там же.

Поэтому, казалось бы, можно воспользоваться имеющимися составами в случае причинения вреда здоровью человека. Глава 25 УК РФ «Преступления против здоровья населения и общественной нравственности» содержит ст. 238 «Производство, хранение, перевозка либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности», которая устанавливает ответственность за производство, хранение, перевозку либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности жизни или здоровья потребителей, а равно неправомерные выдачу или использование официального документа, удостоверяющего соответствие указанных товаров, работ или услуг требованиям безопасности[8].

Непосредственным объектом данного преступления выступают общественные отношения, возникающие в связи с обеспечением права потребителя на приобретение товаров (работ, услуг), безопасных для жизни и здоровья[9].

Предметом преступления являются товары (работы, услуги), не отвечающие требованиям безопасности для жизни или здоровья потребителя. Альтернативным предметом преступления являются официальные документы, удостоверяющие соответствие товаров (работ, услуг) требованиям безопасности. Факультативным признаком объекта преступления, регламентированного ч. 1 ст. 238 УК РФ, следует признать потерпевшего, которым может выступать потребитель[10].

Потребителем же в соответствии с законодательством является гражданин, имеющий намерение заказать или приобрести либо заказывающий, приобретающий или использующий товары (работы, услуги) исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности[11].

Применение этой статьи к рассматриваемым нами деяниям не представляется возможным, поскольку потребитель не связан с осуществлением предпринимательской деятельности. Корма же, как правило, необходимы для производства мясо-молочной продукции в промышленном масштабе.

Следовательно, потерпевшим выступает общество в целом, неопределенный круг лиц, который мог бы потребить или употребил продукцию животноводства, птицеводства, вскормленную на некачественных кормах. При этом заранее известно, какие химические вещества оказывают необратимые последствия на организм человека.

Следует отметить, что, несмотря на то, что проводится множество опытов, научных исследований, выявляющих влияние отдельных химических веществ на организм

---

[8] Уголовный кодекс Российской Федерации. Одобрен Советом Федерации 5 июня 1996 года (ред. от 30.03.2016)//Собрание законодательства Российской Федерации от 17 июня 1996 г. N 25 ст. 2954.

[9] А.В. Агафонов, Ответственность за посягательства на безопасность жизни или здоровья потребителей (историко-правовой аспект). – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – С. 86.

[10] Российское уголовное право. Т.2. Особенная часть: учебник / Под ред. Э.Ф. Побегайло. – М.: Илекса, 2008. – С. 508.

[11] О защите прав потребителей. ФЗ РФ от 07.02.1992 г. № 2300-1 // Ведомости съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. – 09.04.1992. - № 15. – Ст. 766 (ред. от 13.07.2015).

человека, разработаны европейские стандарты, в России так и не появилось точного перечня химических веществ, запрещенных к использованию в сельском хозяйстве при выращивании скота и производстве мясо-молочной продукции (мы не имеем в виду перечень предельно допустимой концентрации веществ).

Выпуская на рынок недоброкачественный корм, производитель знает и предполагает, что цепь: корм – животное – человек, замкнется на здоровье человека. В этой связи необходимо установить уголовную ответственность уже за само производство и обращение с кормом опасным и вредным для здоровья человека.

В современном сельскохозяйственном производстве используется широкий ассортимент химических средств, предназначенных для повышения урожайности, защиты и регуляции роста растений, а также повышения производительности в животноводстве. Использование химических средств постоянно возрастает. Согласно прогнозам намечается рост народонаселения нашей планеты. Если сейчас на Земле проживает (по данным ООН) около 7,3 млрд. человек[12], то к 2100 г. население Земли достигнет 10— 11 млрд. человек. По подсчетам, желательно, чтобы за этот срок производство продуктов питания возросло в 3—4 раза. Предполагается, что прирост продуктов питания на 80% будет осуществляться за счет увеличения продуктивности сельского хозяйства посредством применения химикатов. Что на сегодняшний день часто проводится непродуманно, неграмотно, с забвением тех опасностей, которые подстерегают человека, нанося ущерб его здоровью.

Основной же задачей российского сельского хозяйства на современном этапе должно стать получение экологически чистой и безопасной для здоровья человека продукции.

Современные ученые, занимаясь разработкой кормов, отмечают, что главным условием достижения высоких результатов в птицеводстве, животноводстве, рыбоводстве является правильное кормление. Вместе с этим возрастают и требования к качеству и сбалансированности кормов. Приведем отдельные примеры позволяющие судить о том, что ученые заинтересованы не только в полноценном питании птицы, рыбы и животных, но и в получении безопасного продукта питания для человека в конечном итоге.

Количество биологически активных химических элементов в организмах животных и тканях в основном зависит от их места обитания и особенностей потребления кормов.

В большинстве случаях сельскохозяйственные животные страдают от дефицита и несбалансированности микроэлементов. При содержании тяжелых металлов в почве выше допустимых норм отмечают повышение поступления указанных металлов в рационы и соответственно в продукцию животноводства, ухудшение качества сельскохозяйственной продукции.

Сегодня качество кормов зачастую не отвечает потребностям производства экологически чистой продукции. Если рассматривать проблему на примере пшеницы, чаще всего не соблюдаются нормы влажности, содержания проросших зерен, засоренности

[12] Убежище от бури. Программа преобразований в интересах женщин и девочек в мире, подверженном кризисам. Народонаселение мира в 2015 году, под ред. Ричарда Колloджа. The United Nations Population Fund, 2015.

семенами вредных растений, вязкости и т.д. Долгое хранение при повышенной влажности становится причиной прорастания большого количества зародышей, размножения грибов и плесени, накопления токсинов. Другая проблема — засоренность зерна семенами токсичных растений. Потребление такого корма может стать причиной поражений печени, характерных для микотоксикоза. Существуют и нетоксичные растения, наносящие вред здоровью птицы. Так, сегодня поля засорены семенами подмаренника, которые трудно обнаружить из-за малого размера. Они с трудом перевариваются, буквально забивают желудок, поэтому их наличие в корме тоже необходимо отслеживать[13].

По мнению ученых хороший эффект в птицеводстве дает комплексное применение ферментов с кормовыми антибиотиками. В Европе их использование запрещено, но при этом не допускается и введение в рацион токсичных кормов, некачественного сырья. В нашей стране такого закона нет, поэтому антибиотики пока дают результат лучше, чем пробиотики и пребиотики. Принцип действия этих препаратов отличается. Антибиотики уничтожают патогенную микрофлору, пробиотики действуют по принципу конкурентного замещения. Пребиотики нормализуют уровень кислотно-щелочного баланса (pH), подкисляя среду. Лучший результат получен при использовании ферментов с кормовыми антибиотиками[14].

В.Фисинин, И.Егоров, говоря о важных проблемах, на которые необходимо обратить внимание в практической деятельности птицехозяйств, отметили проблему полноценного питания птицы. Первое направление — это получение пищевых яиц и мяса птицы с заданными, лечебными качествами (йодированные яйца, обогащённые селеном, ненасыщенными жирными кислотами, продукты с повышенным содержанием отдельных витаминов, с низким содержанием холестерина, с пониженным содержанием жира в мясе и т.д.). Второе важное направление — разрушение микотоксинов в кормах и качество конечной продукции. Микотоксины снижают жизнеспособность птицы, её иммунитет и продуктивность. *Даже остаточные количества в продуктах птицеводства опасны для здоровья человека.* Постоянно ведётся поиск принципиально новых ферментов, а также более эффективных адсорбентов токсинов. Исследования показали, что перепела, цесарки, куры, индейки обладают относительно высокой устойчивостью к трихотеценовым микотоксинам, которые накапливаются в зерновых в результате поражения грибами из рода фузариум, часто в высоких количествах. Утки и гуси в 2-5 раз более чувствительны к этим микотоксинам, свиньи в 15-20 раз менее устойчивы, чем куры. Однако куры чувствительны к некачественной рыбной и мясокостной муке, которая содержит бактериальные токсины. Еще одно направление — использование естественных стимуляторов роста животных

[13] Т.Околелова, Актуальные вопросы в кормлении птицы // Животноводство России. 2009. №5. - С.21-22.
[14] Биологически активные и кормовые добавки в птицеводстве // Животноводство России. 2009. №5.

и птицы, отказ от кормовых антибиотиков *с целью получения экологически безопасной продукции*[15].

Цугленок Н.В., Матюшев В.В.[16] отмечают, что сложившиеся рыночные отношения в сельскохозяйственном производстве обострили проблему обеспечения населения качественными, экологически безопасными продуктами питания, экономически выгодными для производителя Большие количества соединений тяжелых металлов, в частности, кадмий, мышьяк, цинк, медь, ртуть и свинецсодержащих соединений поступают с кормами в организм продуктивных сельскохозяйственных животных, а в дальнейшем *через пищевую цепь „животное - продукты животноводства - человек" в организм человека, создавая тем самым большую потенциальную опасность для здоровья людей*. Согласно санитарно-гигиеническим правилам и нормам, экологическая безопасность корма регламентируется только максимально допустимым уровнем (МДУ) содержания тяжелых металлов в кормах, что не позволяет обосновать целесообразность выращивания сельскохозяйственных культур для различных экосистем и определить насколько эффективно, с экологической точки зрения, применение различных культур для выращивания и заготовки кормов. В тоже время ученые отмечают, что выращивание и заготовка кормов даже при превышении одного МДУ нецелесообразна, так как влечет за собой снижение энергопродуктивности растений и животных и создает проблемную ситуацию для потребления продуктов питания человеком. Коэффициент перехода свинца и кадмия из кормов в молоко, по данным ученых, имеет прямую зависимость.

Масштабное распространение в России генетически модифицированных организмов (ГМО), опасность которых доказана учеными разных стран мира, может привести к развитию бесплодия, всплеску онкологических заболеваний, генетических уродств

[15] В.Фисинин, И.Егоров, Современные подходы к кормлению птицы // Птицеводство. №3. 2011; Инструкции по оптимизации рецептов комбикормов для сельскохозяйственной птицы. Москва. 2010 г.), которые можно приобрести во ВНИТИП // www.vnitip.ru.

[16] Н.В.Цугленок, В.В Матюшев, Результаты исследований по повышению эффективности производства экологически безопасных продуктов с помощью механического обезвоживания исходного сырья, а так же Цугленок, Г.И. Предпосевная высокочастотная обработка семян – альтернатива традиционным способам / Г.И. Цугленок, Г.А. Клундук // Вестн. КрасГАУ. – Красноярск. – 2002. – Вып. 8. – С. 125 – 127; Колесников В.А. Эколого-токсикологическое влияние соединений ртути на объекты окружающей среды / Колесников В.А., Бутенко Г.С., Соломкина Ю.Н. // Вестн. КрасГАУ. – Красноярск. – 2002. – Вып. 8. – С. 135–137; Цугленок Н.В. Влияние эколого-техногенной нагрузки на объекты окружающей среды Красноярского края / Цугленок Н.В., Матюшев В.В. // Вестн. КрасГАУ. - Красноярск. - 2004. - Вып. 5. - С. 262-268; Кашин А.С. Экологическая экспертиза токсичных элементов в животноводческой продукции и контроль за их содержанием: метод. рекомендации / А.С. Кашин, А.В., Оспищев; Краснояр. гос. аграр. ун-т. - Красноярск, 2005. - 28 с; Цугленок, Н.В. Технология и технические средства производства экологически безопасных кормов / Н.В. Цугленок, В.В. Матюшев: Краснояр. гос. аграр. ун-т. - Красноярск, 2005. - 126 с; Борцова, И.Ю. Эколого-токсикологическая оценка сырьевых зон молочной промышленности Красноярского края / Борцова И.Ю., Павлова Т.В., Флоренсова Б.С. // Современные проблемы и достижения аграрной науки в животноводстве и растениеводстве: сб. стат. – Барнаул: АГАУ, 2003. – С. 15–21; Химический состав и питательность кормов Красноярского края: учеб. пособие / А.Д. Волков [и др.]; Краснояр. гос. аграр. ун-т. - Красноярск, 2005. -119 с; Способ получения экологически безопасного обезвоженного корма из растительного сырья. Патент на изобретение. №2269903. А23К 1/00. 2005. Цугленок Н.В. Цугленок Г.И. Матюшев В.В., Колесников В.А.

и аллергических реакций, увеличению уровня смертности людей и животных, а также резкому сокращению биоразнообразия и ухудшению состояния окружающей среды.

Пытаясь защититься от ГМ-культур, многие страны ввели маркировку на продуктах с ГМО, или стали продавать их по очень низкой цене, а некоторые страны пошли по пути полного отказа от ГМ-культур и ГМ-продуктов, организовав зоны, свободные от ГМО (ЗСГМО). В настоящее время известно более 1300 зон в 35 странах мира, которые организовали ЗСГМО. Среди них почти все европейские страны.

В Европейском Союзе был опубликован доклад (Who Benefits from GM crops? An analysis of the global performance of genetically modified (GM) crops 1996-2006), в котором было отмечено, что трансгенные культуры за десять лет так и не принесли никаких выгод: они не увеличили прибыли фермеров в большинстве стран мира, не улучшили потребительские качества продуктов и не спасли никого от голода. Применение ГМ-культур лишь увеличило объем применения гербицидов и пестицидов, а не сократило их использование, как обещали биотехнологические корпорации. Они не принесли пользы окружающей среде, а, наоборот, оказали крайне негативное воздействие на природу, приведя к сокращению биоразнообразия. Причем сами по себе ГМ-растения являются крайне нестабильными по целому ряду характеристик и *могут оказывать негативное воздействие на здоровье человека и животных.*

Развитие экологически чистой и безопасной продукции должно стать приоритетным направлением для России (особенно при ее территориальных возможностях и численности народонаселения), важным для сохранения населения страны, природы и жизни на планете.

Обратимся к вопросу о применении антибиотиков и гормональных препаратов в животноводстве.

Антибиотики, став в начале XX века спасением, сегодня превратились в настоящую угрозу для человечества. Антибиотики применяются при массовом разведении животных в меньших количествах, чем лечебные дозы. Во-первых, они уменьшают риск инфекции при массовом содержании скота; во-вторых, обеспечивают лучшее усвоение корма (и тем самым более высокую мясную продуктивность); в-третьих, могут удлинять сроки хранения мяса за счет уменьшения количества бактерий, находящихся в организме животного. Но их остаточные количества в пищевых продуктах (естественно эти вещества накапливаются в организмах, а также в их производных - молоке, яйцах и икре) *способны, например, вызывать у человека явления аллергии или создавать устойчивость болезнетворных агентов*. Если антибиотики таким путем попадают в *молоко*, то оно становится непригодным для приготовления сыра[17].

В настоящий время в свиноводстве разгорелась жаркая дискуссия – будет ли запрет на кормовые антибиотики введен во всем мире. Никто в не может просчитать возможные риски для человечества, которые возникают вследствие применения антибиотиков

[17] Вольфдитрих Эйхлер. Яды в нашей пище. М.: Мир, 1985.

в кормлении животных. Потому вполне естественно желание правительств многих стран защитить своих граждан от возможных эпидемий, вызванных устойчивыми штаммами болезнетворных микроорганизмов.

Большое экологическое и санитарно-гигиеническое значение имеет оценка продовольственного сырья и пищевых продуктов на содержание в них радионуклидов, особенно долгоживущих — цезия-137 и стронция-90. В мясе, других продуктах животного происхождения регламентируется содержание стимуляторов и фармакологических препаратов, используемых в животноводстве и ветеринарии. Продукты убоя исследуют на наличие в них остаточных количеств применяемых в хозяйстве антибиотиков группы тетрациклина, гризина, бацитрацина. В молоке и молочных продуктах определяют содержание пенициллина, стрептомицина, левомицетина, тетрациклина. Продовольственное сырье и пищевые продукты растительного и животного происхождения, предназначенные для детского питания, должны быть свободны от бензопирена — опасного тератогена и мутагена[18].

Большое санитарно-гигиеническое и экологическое значение имеют микробиологические исследования по обнаружению в пищевой продукции условно-патогенных (кишечная палочка и др.), патогенных (сальмонеллы и др.) микроорганизмов, особенно вызывающих общие болезни животных и человека (зооантропонозы). Токсиканты, содержащиеся в фитомассе, поступают в последующие звенья пищевой цепи. Они оказываются в организмах гетеротрофов, в том числе в телах сельскохозяйственных животных. Распределение веществ-токсикантов в организме животных, как правило, неравномерно: оно зависит от физико-химических свойств загрязнителей и других факторов. Так, *ДДТ концентрируется главным образом в жировой ткани, свинец — в печени и почках, кадмий — в почках, радиоактивный йод — в щитовидной железе, стронций — в костях*[19].

Под влиянием поллютантов и ксенобиотиков, содержащихся в организме животных, качество животноводческой продукции снижается. Продовольственное сырье и пищевые продукты животного происхождения нередко становятся недоброкачественными или даже вредными, патогенными[20].

Таким образом, основываясь на приведенном нами небольшом объёме сведений о кормлении животных, становится понятно, что пищевая цепь растения – животные – продукты питания – человек должна быть экологичной, не приносящей вреда здоровью человека.

Сегодня потребители уже признают концепцию здорового питания и безопасности продуктов питания, так как они становятся все более и более сознательными, в том числе и с той точки зрения, что безопасность продуктов питания следует трактовать одновременно с позиций нескольких соответствующих законов ЕС о продуктах питания:

---

[18] Сельскохозяйственная экология / Н.А. Уразаев, А.А. Вакулин, А.В. Никитин и др. – М.: Колос, 2000.
[19] Там же.
[20] Там же.

«Цепь безопасных продуктов питания от фермы до вилки или от хлева до стола, правильно регулируемая и результативно контролируемая, прокладывает путь к построению доверия к поставкам продуктов питания в Европе»[21].

Международное, в частности, европейское законодательство, свидетельствует о понимании этой проблемы. Основные правила, касающиеся кормов и пищевых продуктов, изложены в Регламенте (ЕС) № 178/2002 Европейского парламента и Совета от 28 января 2002 года, который часто называют Общим продовольственным законом.

В настоящее время в Европе уже сформировалась новая отрасль права – продовольственное право, в предмет которой входит, в том числе, охрана здоровья граждан от недоброкачественных продуктов питания, способных нанести вред здоровью человека.

Полагаем, что неизбежно, Россия придет к законодательной регламентации аналогичных положений даже в силу того, что уже сейчас возникло понимание и потребность в охране здоровья населения страны в более широком объеме, нежели это понималось раньше. К тому же страны европейского сообщества предполагают, что экспортируемые или реэкспортируемые из Сообщества с целью выпуска на рынок любой третьей страны продовольственные товары и корма должны соответствовать применимым к ним предписаниям продовольственного законодательства, если только иное не предусмотрено органами страны-импортера либо не установлено законами, регламентами, стандартами, кодексами практики и другими законодательными и административными процедурами, действующими в стране-импортере. Поэтому аналогичные нормы о продовольствии и кормах должны появиться в России, чтобы не допустить проникновения из-за рубежа некачественных продуктов питания и кормов на внутренний потребительский рынок.

Перед российскими предприятиями сферы животноводства и птицеводства стояла и будет стоять ответственная задача — найти, сохранить и обогатить полезными веществами корма, которые обеспечат прогрессивный рост животных и птицы и будут содержать необходимые для здоровья скота микроэлементы, сохранят конечную продукцию экологически чистой и безопасной для человека.

Нельзя не отметить, что в России многое делается в области разработки законодательства и в правоприменении.

В 1993 г. вступил в действие Федеральный закон «О ветеринарии». Согласно статьи 16 этого закона «вакцины, другие средства защиты животных от болезней допускаются к производству, внедрению и применению на основании заключения Всероссийского государственного научно-исследовательского института контроля, стандартизации и сертификации ветеринарных препаратов». Так появилась дополнительная возможность законодательного воздействия на изготовителей лекарственных средств для животных.

[21] Габор Варкони, Имола Палло-Кисерди, Пал Молнар. Регулирование безопасности продуктов питания в Венгрии в соответствии с подходом и требованиями ЕС. Венгерский Национальный Комитет ЕОК. Венгрия.

Вместе с тем стало очевидно, что в условиях рыночных отношений обеспечить надлежащий контроль качества продукции ветеринарного и сельскохозяйственного назначения возможно только принятием дополнительных мер государственного регулирования - созданием на всей территории страны единой системы их регистрации и сертификации, а также аттестации (лицензирования) предприятий-изготовителей.

В 1995 г. Ветеринарный фармакологический совет трансформировался в Ветфармбиосовет, включающий Государственную межведомственную комиссию по испытанию ветеринарно-биологических препаратов, которая функционирует при Всероссийском государственном Центре качества и стандартизации лекарственных средств для животных и кормов (ВГНКИ). Были установлены правила изготовления, продажи и применения лекарственных ветеринарных препаратов, согласно которым юридические и физические лица могли получить разрешение на их производство лишь после прохождения в ВГНКИ аттестации на соответствие требованиям нормативной документации по технологии получения выпускаемой продукции и ее качеству. Только с 1995 по 2005 гг. Ветфармбиосовет с участием ВГНКИ зарегистрировал 5730 наименований лечебных и профилактических препаратов, в том числе 2738 отечественных и 2992 зарубежных.

Приказом Минсельхоза был установлен единый порядок регистрации лекарственных средств для животных и кормовых добавок (за исключением полученных из ГМО) и определены требования к регистрационным документам. Функция государственной регистрации лекарственных средств и кормовых добавок для ветеринарного применения была закреплена за Россельхознадзором, а ведение Государственного реестра ветпрепаратов – за Минсельхозом России.

Экспертизу регистрационных документов и испытание образцов препаратов передали ВГНКИ. За период 2005-2010 гг. сотрудники ВГНКИ провели экспертизу 4512 комплектов регистрационной документации, в том числе 2124 отечественных и 2389 зарубежных заявителей, и исследовали качество образцов более чем 10 тысяч серий лекарственных средств и кормовых добавок. С 1 сентября 2010 г. Федеральным законом «Об обращении лекарственных средств» установлен новый порядок проведения экспертизы лекарственных средств для животных. Согласно ему проведение экспертизы лекарственных средств, включая анализ материалов досье, испытания образцов и выработку рекомендаций Россельхознадзору, по-прежнему является прерогативой ВГНКИ.

Другим эффективным средством контроля качества и безопасности ветеринарных препаратов является их сертификация. В настоящее время ФГУ ВГНКИ является центральным органом по сертификации ветеринарных препаратов и возглавляет систему, включающую 16 испытательных лабораторий, 10 органов по сертификации и их филиалов, что позволяет охватить сертификационными испытаниями все разнообразие препаратов, производимых на территории страны и завозимых из-за рубежа. За семь лет в ФГУ ВГНКИ сертифицировано 26837 наименований продукции, в том числе 13341 отечественных

и 13496 зарубежных производителей. При этом по различным причинам было забраковано 1066 наименований продукции (3,97%), что свидетельствовало о важной роли сертификации в предотвращении поступления на российский рынок недоброкачественной продукции.

Еще одним важным средством государственного регулирования качества отечественных лекарственных средств ветеринарного назначения является лицензирование процесса их производства и реализации. В 2001 г. вступил в силу Федеральный закон. «О лицензировании отдельных видов деятельности». Во исполнение этого закона Россельхознадзор издал в 2008 г. три приказа о лицензировании производства лекарственных средств и фармацевтической деятельности. Функции лицензирования закреплены за Россельхознадзором и осуществляются на основании рекомендаций лицензионных комиссий. Важнейшим направлением деятельности ФГУ ВГНКИ является контроль и мониторинг безопасности пищевых продуктов и кормов. В ФГУ ВГНКИ еще в 1995 г. был создан отдел кормов и кормовых добавок, который впоследствии переименовали в отдел безопасности кормов и пищевых продуктов. В состав отдела входят лаборатории безопасности пищевых продуктов, безопасности кормов и кормовых добавок, а также сектор приема образцов и учета результатов исследований. В настоящее время отдел является активным участником национальной системы обеспечения пищевой безопасности и продукции животного происхождения и выполняет задачи целевой программы «Государственный ветеринарный лабораторный мониторинг остаточных количеств запрещенных и вредных веществ в организме живых животных, продуктах животного происхождения и кормах»[22].

Действуют различные законы и подзаконные акты, осуществляет деятельность прокуратура, одним из эффективных механизмов осуществления ветеринарного надзора безопасности продукции животного происхождения и *кормов* для животных является государственный лабораторный контроль.

Ежегодно Россельхознадзор проводит государственный лабораторный ветеринарный *мониторинг остатков вредных и запрещенных веществ в организме живых животных, продукции животного происхождения, кормах и кормовых добавках для животных.*

Полагаем, что нам удалось доказать *общественную опасность* применения в пище и лечении птицы, животных *недоброкачественных кормов*, показать вектор развития международного и зарубежного права; указать отдельными фактами на отрицательное воздействие недоброкачественных кормов на здоровье людей; выявить связь: корм-животное-здоровье человека; убедить в необходимости комплексного подхода в решения назревших проблем.

Уголовное право должно согласованно с другими отраслями права, прежде всего, с административным правом, стать на путь защиты здоровья населения, оградив его от

[22] В. Мельников, Охрана здоровья животных - значимый фактор здоровья человека // Промышленные Ведомости. № 1-2 январь, февраль. 2011.

недоброкачественных продуктов питания, некачественной питьевой воды, некачественных кормов животных, рыб, птицы, мясо которых потребляет в пищу человек.

Необходимы системы мониторинга за загрязнением пищевых продуктов, не допускающие превышение приемлемых уровней.

Научные исследования в области животноводства, рыбоводства и птицеводства должны быть направлены не только на совершенствование кормовой базы с целью прироста объема выпускаемой продукции, но и на учет степени влияния кормов животных на организм человека, потребляющего в пищу мясо-молочную продукцию.

Правительство должно контролировать безопасность пищевых продуктов и принимать меры для охраны здоровья населения. В случае подозрения на загрязнение должны производиться действия, направленные на выявление, задержание и утилизацию загрязненных кормов и пищевых продуктов.

Население, подвергшееся воздействию неблагоприятных факторов, необходимо обследовать с точки зрения уровня воздействия (например, измерить уровень загрязнителей в крови или материнском молоке) и его последствий (например, установить клиническое наблюдение для выявления признаков плохого состояния здоровья).

Необходимо ввести в действие перечень вредных веществ содержащихся в корме животных, которые могут оказывать неблагоприятное воздействие на организм человека. Отправной точкой в этом перечне должны стать европейские стандарты, которые ныне действуют в Евросоюзе и которые должны быть адаптированы к условиям российского животноводства, рыбоводства и птицеводства. Покупая продукты, потребитель должен быть уверен, что продукция неопасна для его здоровья и здоровья будущих поколений. А наличие сертификата не свидетельствует о полном наборе химических компонентов, имеющихся в нем. Необходимо добиваться прозрачности в цепочке корм-животное-здоровье человека. Этот вопрос не должен перекладываться на плечи потребителя.

Литература

Агафонов Александр Владимирович. 2004. Ответственность за посягательства на безопасность жизни или здоровья потребителей (историко-правовой аспект). СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс».

Волков Александр Дмитриевич. 2005. Химический состав и питательность кормов Красноярского края: учеб. пособие. Краснояр. гос. аграр. ун-т. - Красноярск.

Вольфдитрих Эйхлер. 1985. Яды в нашей пище. М.: Мир.

Габор Варкони, Имола Палло-Кисерди, Пал Молнар. (без даты) Регулирование безопасности продуктов питания в Венгрии в соответствии с подходом и требованиями ЕС. Венгерский Национальный Комитет ЕОК. Венгрия.

Коллодж Ричард. 2015. Убежище от бури. Программа преобразований в интересах женщин и девочек в мире, подверженном кризисам. Народонаселение мира в 2015 году, под ред.. The United Nations Population Fund..

Мельников Владимир. 2011.. Охрана здоровья животных - значимый фактор здоровья человека. Промышленные Ведомости. № 1-2.

Околелова Тамара. 2009. Актуальные вопросы в кормлении птицы // Животноводство России. №5.

Околелова Тамара. 2009. Биологически активные и кормовые добавки в птицеводстве // Животноводство России. №5.

Побегайло Эдуард Филиппович. 2008. Российское уголовное право. Т.2. Особенная часть: учебник. М.: Илекса.

Серебрениокова Анна Валерьевна (пер.). 2001. Уголовный кодекс Швейцарии. М.: ИКД «Зерцало - М».

Цугленок Галина Ивановна. 2002. Предпосевная высокочастотная обработка семян – альтернатива традиционным способам / Г.И. Цугленок, Галина Аанатльевна Клундук // Вестн. КрасГАУ. – Красноярск. Вып. 8.

Цугленок Николай Васильевич. 2004. Влияние эколого-техногенной нагрузки на объекты окружающей среды Красноярского края / Цугленок Н.В., Матюшев В.В. // Вестн. КрасГАУ. Красноярск. Вып. 5.

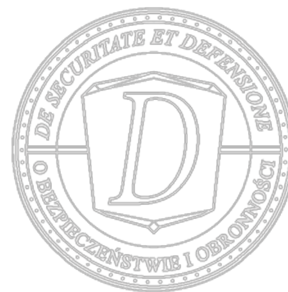
Цугленок, Николай Васильевич. 2005. Технология и технические средства производства экологически безопасных кормов / Н.В. Цугленок, В.В. Матюшев: Краснояр. гос. аграр. ун-т. – Красноярск.

Руслан Владимирович ПУЗИКОВ[1]

Тамбовский государственный университет

имени Г.Р. Державина[2]*, Tambov, Rosja*

ruslanlaw@mail.ru



ДОКТРИНА ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ СТРУКТУРИРОВАНИЯ

АННОТАЦИЯ: Настоящая статья посвящена одной из наиболее острых проблем правовой жизни современной России: формированию на основе принципов научности, обоснованности и целесообразности государственной доктрины национальной безопасности России в целом и общественной безопасности в частности. Автором отстаивается позиция, согласно которой доктрина как доктринальный документ – это не просто теория, выработанная отдельным исследователем, это всегда некая совокупность взглядов, единый продукт, получившийся в процессе объединения множества теорий. Утвержденная в Российской Федерации доктрина – это «совокупность официальных взглядов». Проведенное исследование позволило сделать автору выводы о том, что, в случае разработки Советом Федерации и утверждения в соответствии с установленной процедурой Указом Президента, Доктрина общественной безопасности Российской Федерации должна восполнить пробелы в правовом регулировании вопросов общественной безопасности. Доктрина будет служить основой для формирования государственной политики в области обеспечения общественной безопасности, подготовки предложений по совершенствованию правового, методического, научно-технического и организационного обеспечения общественной безопасности, а также разработки целевых программ обеспечения государственной безопасности Российской Федерации.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: общественная безопасность, доктрина, указ президента, государственная безопасность

RUSSIAN FEDERATION SOCIAL SECURITY DOCTRINE: PROBLEMS OF SYSTEMATIZATION

ABSTRACT: This article is devoted to one of the most acute problems of legal reality in Russian Federation: the shaping, on the basis of scientific principles, of the legitimacy and purposefulness of the national security doctrine of Russia in general, and social security in particular. Author defends the position, according to which the doctrine – as a doctrinal document – is not the usual theory, developed by the individual researcher, but a generalization of views, the final product, created as a result of connection of different approaches. Approved in Russian Federation doctrine – is a “Compendium of official views”. Conducted research has

[1] Пузиков Руслан Владимирович Анастасия Игоревна Медведева – к.ю.н., доцент, Институт права и национальной безопасности ФГБОУ ВО.

[2] Derzhavin Tambov State University.

allowed the author to draw a conclusion that prepared by the Federation Council and approved in accordance with the applicable President's Executive Order, the security doctrine of the Russian Federation should complete the legal gaps in the social security issues. The doctrine will serve as a basis to shape the policy of the state in the area of ensuring the social security, preparing proposals for the improvement of: legal, methodological, scientific-technical and organizational social security, as well as preparing programs for the protection of national security of the Russian Federation.

KEYWORDS: social security, doctrine, president's executive, state's security

Доктрина, как доктринальный документ – это не просто теория, выработанная отдельным исследователем, это всегда некая совокупность взглядов, единый продукт, получившийся в процессе объединения множества теорий. Утвержденная в Российской Федерации доктрина – это «совокупность официальных взглядов».

В предыдущих работах, нами были предприняты попытки подвести под общий знаменатель множество точек зрения ученых с целью разработки основ доктрины общественной безопасности. В рамках настоящего исследования предполагается на основе анализа правовых и научных источников сформулировать общие требования к содержанию доктрины общественной безопасности Российской Федерации.

Исходя из предложенной нами классификации концептуальных и доктринальных документов, предлагается выделить документы, принятые в сфере безопасности. К таковым документам, с нашей точки зрения, следует отнести: Стратегию национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Военную доктрину, Концепцию противодействия терроризму, Доктрину информационной безопасности и др. Нам представляется целесообразным при разработке доктрины общественной безопасности взять за основу данные документы.

Прежде чем говорить о содержании доктрины, необходимо определиться со структурой этого документа.

Б.Т. Хамхоев, говоря о структуре доктрины, предлагает следующую структуру разделов: преамбула, общие положения, угрозы общественной безопасности, система обеспечения общественной безопасности[3]. По мнению Д.А. Тукало, в структурно-содержательном плане концептуальный документ закрепляет систему взглядов на теоретические и практические аспекты проблемы обеспечения общественной безопасности и такие основные понятия общественной безопасности, как цели, задачи, принципы, приоритетные и основные направления ее обеспечения[4]. Концепция обеспечения безопасности должна включать несколько разделов: общие положения, понятия, используемые в концепции, характеристика состояния защищенности от угроз, описание факторов, влияющих на защищенность, изложение основных положений государственной

[3] Б.Т. Хамхоев, Какой быть доктрине общественной безопасности // Образование. Наука. Научные кадры. 2010. № 4. С 86.
[4] *Ibidem*. С. 57.

политики в области безопасности, перечень мер (направлений) обеспечения безопасности, а также описание форм и направлений международного сотрудничества[5].

Сравнительный анализ действующих в России доктринальных документов в сфере общественной безопасности, а также соответствующих научных источников, позволил нам выделить следующие разделы Доктрины общественной безопасности Российской Федерации:

1. Общие положения;
2. Угрозы общественной безопасности;
3. Основные приоритеты в сфере обеспечения общественной безопасности;
4. Государственная политика в сфере обеспечения общественной безопасности.

Проведем научный анализ каждого раздела с целью установить их предварительное наполнение.

Раздел 1. Общие положения.

В первую очередь необходимо определить понятие доктрины общественной безопасности Российской Федерации, а также закрепить иные необходимые понятия, в том числе понятия «общественная безопасность», «угроза общественной безопасности» и др.

Доктрину общественной безопасности Российской Федерации можно определить как совокупность официальных взглядов на субъекты, объекты, угрозы и основные направления обеспечения общественной безопасности Российской Федерации.

В данном разделе также необходимо перечислить субъекты и объекты общественной безопасности.

Субъектами обеспечения общественной безопасности являются органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления. Субъекты обеспечения общественной безопасности взаимодействуют с общественными объединениями и гражданами.

Объекты общественной безопасности были нами определены в предыдущих работах.

Кроме того, представляется целесообразным прописать в данном разделе принципы обеспечения общественной безопасности, в том числе принцип приоритета общественной стабильности и устойчивого развития общества в процессе обеспечения безопасности.

Раздел 2. Угрозы общественной безопасности.

Прежде всего, необходимо определиться с понятием угрозы безопасности.

По справедливому выражению В.В. Пятилетова, несмотря на теоретическую и практическую значимость категории «угроза», ни в отечественной, ни в зарубежной научной литературе не выработано единого подхода к этому понятию[6]. Угроза есть непосредственная опасность причинения ущерба жизненно важным интересам

---

[5] А.Г.Елагин, А.Я. Казаков, Управление деятельностью по обеспечению безопасности: науч. издание. М., 2010. С. 166.

[6] В.В. Пятилетов, «Безопасность», «угроза безопасности», «чрезвычайная ситуация»: некоторые проблемы соотношения понятий // Вестник Самарского государственного аэрокосмического университета. 2009. № 1. С. 203.

и безопасности[7]. Понятие «угроза» родственно понятию «опасность». Угроза – это опасность на стадии перехода возможностей в действительность, высказанное намерение или демонстрация готовности одних субъектов нанести ущерб другим[8]. Угроза – выражение определенного вида опасности, характеризующее возможность нанесения объектам общественной безопасности ущерба[9]. Угроза представляет собой лишь форму выражения агрессивного намерения. Защититься от угрозы невозможно[10]. Более узкое определение дает Я.В. Волков, который рассматривает угрозу как «совокупность условий и факторов, создающих наиболее конкретную и непосредственную форму опасности…»[11].

М.М. Симонова разделяет три формы опасности по характеру воздействия на личность, общество и государство: угроза, вызов, риск. По ее мнению, «угроза» означает реальную опасность, «вызов» - возможную опасность, «риск» - вероятную опасность[12]. Полемизируя с данным подходом, Д.В Ирошников предлагает несколько иную трактовку: «угроза» - возможная опасность, «вызов» - знак опасности, «риск» - действие (бездействие), подвергающее опасности[13].

В.Б. Рушайло предлагает классифицировать виды общественной безопасности по характеру источника угрозы. В соответствии с данным подходом, автор выделяет безопасность от угроз, исходящих от природной среды, и безопасность от угроз, источником которых являются отдельные люди и социальные системы[14].

Общественная безопасность «ослабела» благодаря таким социальным изменениям, как значительное ухудшение демографической ситуации, падение показателя рождаемости, уменьшение средней продолжительности жизни, возрастание смертности, падение уровня жизни абсолютного большинства населения[15].

По мнению А.М. Воронова, возникновение угроз общественной безопасности прямо или косвенно связано, во-первых, с наличием противоречий, складывающихся между различными группами населения; во-вторых, с эффективностью действия социальных и государственно-правовых институтов, служащих гарантиями обеспечения общественной безопасности; в-третьих, со сложившейся или формирующейся структурой общественных

---

[7] В.Л. Манилов, Угрозы национальной безопасности России // Военная мысль. 1996. № 1. С. 17.
[8] В.И.Ярочкин, Я.В. Бузанова, Теория безопасности. М., 2005. С. 30.
[9] Б.П. Кондрашов, Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. Дис. … д-ра юрид. наук. М., 1998. С.58.
[10] Н.Н. Рыбалкин, Философия безопасности: Монограифя. 2-е изд., испр. и доп. – М., 2002. С.13.
[11] Я.В. Волков, Геополитика и ее влияние на обеспечение безопасности в современном мире. Дис. … д-ра полит. наук. М., 2001. С. 128.
[12] М.М. Симонова, Основы управления безопасностью // Научный вестник МГИИТ. 2009. Т. 2. № 2. С. 90.
[13] Д.В. Ирошников, Правовая политика в сфере государственной безопасности. Дис. … канд. юрид. наук. Тамбов. 2011. С. 37.
[14] В.Б. Рушайло, Специальные административно-правовые режимы в сфере обеспечения общестьвенной безопасности: Монография. – М., 2003. С. 13.
[15] С.Н.Бабурин, М.И.Дзлиев, А.Д. Урсул, Стратегия национальной безопасности России: теоретико-методологические аспект: монография – М.: Магистр : ИНФА-М, 2012. С. 18.

отношений, подлежащих охране правовыми средствами, способными придавать им позитивный или негативный характер[16].

В.Н. Конин, в качестве наиболее значительных угроз общественной безопасности современной России, называет следующие:

– экономическая нестабильность, ведущая к социальной дифференциации общества;
– межнациональные и религиозные конфликты;
– рост преступности, в том числе организованной, эскалация насилия, жестокости;
– коррупция в органах власти;
– разрушение привычных для россиян ценностных ориентиров, стереотипов поведения, норм морали и нравственности, возросшее безразличие общества к асоциальным явлениям;
– политический экстремизм и терроризм;
– отсутствие доверия населения к государственным и муниципальным органам, убежденность в неспособности обеспечения ими защиты от противоправных деяний;
– неэффективность деятельности правоохранительных органов в силу их разобщенности, наличия проблем правового, финансового, социального и ресурсного обеспечения;
– износ средств производства, технологического оборудования, транспортных средств, произведенных еще в период СССР, снижение уровня контроля за состоянием систем безопасности, массовые хищения цветных металлов (линии электропередачи, связи, разукомплектование сложного технологического оборудования), обусловливающие рост числа аварий, катастроф, экологических бедствий, дорожно-транспортных происшествий;
– рост наркомании[17].

Р.А. Журавлев определяет следующие угрозы общественной безопасности:

– терроризм;
– различного рода экстремизм;
– угроза экологической катастрофы;
– угроза техногенных и природных катастроф;
– а также наркомания, злоупотребление алкоголем, организованная и транснациональная преступность, незаконная миграция, коррупция и др[18].

Раздел 3. Основные приоритеты в сфере общественной безопасности.

И.В. Демин выделяет следующие основные приоритеты обеспечения общественной безопасности Российской Федерации:

[16] А.М. Воронов, Общественная безопасность: административно-правовые и инофрмационно-правовые проблемы обеспечения. Дис. … д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 58-59.
[17] В.Н.Конин, Общественная безопасность как социально-правовое явление // Административное право и процесс. 2012. № 4. С. 43
[18] Р.А. Журавлев, Р.А. Журавлев, Понятие и содержание общественной безопасности как приоритета национальной безопасности // Российский следователь. 2012. № 9. С. 46.

– обеспечение прав, свобод и законных интересов граждан, включая обеспечение достойного уровня их жизни;
– охрана всех форм собственности и создание условий в переходный период для социально ориентированной рыночной экономики;
– обеспечение условий гражданского мира, достижение внутриполитической стабильности, нейтрализация причин и условий, способствующих межнациональным и иным социальным конфликтам;
– снижение темпов роста преступности, сдерживание ее на социально приемлемом уровне, нейтрализация и устранение факторов, порождающих преступность либо способствующих ее росту, укрепление правопорядка и формирование правовой культуры;
– создание эффективной системы прогнозирования, предупреждения, реагирования на чрезвычайные ситуации и ликвидации их последствий;
– защита территориальной целостности, в том числе путем совершенствования системы охраны границы и обеспечения ее всеми видами пограничного контроля;
– сдерживание миграционных потоков на безопасном уровне;
– создание условий, исключающих нанесение ущерба культуре, охрана и сбережение национальных культурных ценностей;
– сохранение и развитие системы образования и науки;
– нейтрализация факторов, способствующих нанесению ущерба экосфере, обеспечение ее сохранности и улучшения качества;
– обеспечение реальной заботы о здоровье граждан, включая здоровье будущих поколений, восстановление эффективной социально доступной системы здравоохранения;
– создание эффективной системы обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения[19].

В.А. Цымбал в качестве приоритетов общественной безопасности выделяет:

– обеспечение прав, свобод и законных интересов российских граждан, включая обеспечение достойного уровня их жизни;
– охрану всех форм собственности и обеспечение условий для создания в России социально ориентированной рыночной экономики;
– обеспечение в России условий гражданского мира, достижение внутриполитической стабильности; нейтрализацию причин и условий, способствующих межнациональным и иным социальным конфликтам;
– снижение темпов роста преступности, сдерживание ее на социально приемлемом уровне; нейтрализацию и устранение факторов, порождающих преступность либо

[19] И.В. Демин, Принципы, источники и понятия общественной безопасности // Закон и право. 2008. № 4. С. 25.

способствующих ее росту; укрепление правопорядка и формирование правовой культуры;

- создание эффективной системы прогнозирования, предупреждения, реагирования на чрезвычайные ситуации и ликвидацию их последствий;
- сдерживание миграционных потоков на безопасном уровне;
- создание условий, исключающих нанесение ущерба российской культуре, гарантирующих охрану и сбережение национальных культурных ценностей;
- сохранение и развитие системы образования и науки;
- нейтрализацию факторов, способствующих нанесению ущерба экосфере, обеспечение ее сохранности и улучшения качества;
- обеспечение реальной заботы о здоровье граждан, включая здоровье будущих поколений; восстановление эффективной социально доступной системы здравоохранения;
- создание эффективной системы обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения[20].

А.И. Сапожников основными приоритетами обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации выделяет:

- обеспечение прав, свобод, законных интересов граждан, включая обеспечение достойного уровня их жизни;
- охрану всех форм собственности и создание условий в переходный период для социально ориентированной рыночной экономики;
- обеспечение условий гражданского мира, достижение внутриполитической стабильности, нейтрализация причин и условий, способствующих межнациональным и иным социальным конфликтам;
- снижение темпов роста преступности, сдерживание ее на социально приемлемом уровне, нейтрализация и устранение факторов, порождающих преступность либо способствующих ее росту, укрепление правопорядка и формирование правовой культуры;
- создание эффективной системы прогнозирования, предупреждения, реагирования на стихийные бедствия и ликвидации их последствий;
- создание условий, исключающих нанесение ущерба культуре и охрана, сбережение национальных культурных ценностей;
- сохранение и развитие системы образования и науки;
- нейтрализация факторов, способствующих нанесению ущерба экологической среде, обеспечение сохранности и улучшение ее качества;

[20] В.А. Цымбал, О подходах к определению содержания общественной безопасности // Современное право. 2010. № 5. С. 28.

– обеспечение реальной заботы о здоровье граждан, включая здоровье будущих поколений, восстановление эффективной социально доступной системы здравоохранения;
– создание эффективной системы обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения[21].

А.М. Воронов, в качестве приоритетных направлений разработки и реализации Концепции общественной безопасности Российской Федерации, называет:

– обеспечение прав и свобод, социальных гарантий и законных интересов российских граждан;
– обеспечение условий гражданского мира в Российской Федерации, достижение внутриполитической стабильности; нейтрализация и устранение факторов, порождающих преступность либо способствующих ее росту, укрепление правопорядка и формирование правовой культуры граждан;
– создание эффективной системы прогнозирования, предупреждения, реагирования на ЧС и ликвидация их последствий;
– создание условий, исключающих нанесение ущерба российской культуре, охрана и сбережение культурных ценностей;
– сохранение и развитие системы образования и науки;
– обеспечение реальной заботы о здоровье граждан, включая здоровье будущих поколений, восстановление эффективной социально доступной системы здравоохранения Российской Федерации;
– создание условий для стабилизации численности населения Российской Федерации и формирование предпосылок к демографическому росту;
– создание эффективной системы обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, а также экологической и техногенной безопасности Российской Федерации[22].

Кроме того, в рамках данного раздела нужно определить правовую основу общественной безопасности.

Правовую основу обеспечения общественной безопасности составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон «О безопасности», Федеральный закон «О полиции», Федеральный закон «О противодействии терроризму», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, принятые в пределах

[21] А.И. Сапожников, Административно-правовой режим общественной безопасности. Дис. … канд. юрид. наук. М., 2005. С. 23-24.
[22] А.М. Воронов, Общественная безопасность: административно-правовые и инофрмационно-правовые проблемы обеспечения. Дис. … д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 92-93.

их компетенции в сфере обеспечения общественной безопасности, а также Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

Исходя из стратегических целей обеспечения общественной безопасности, федеральное и региональное законодательство должно быть направлено на реализацию конституционных прав и свобод человека и гражданина, сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе; постоянное совершенствование правоохранительных мер по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию актов терроризма, экстремизма, других преступных посягательств на права и свободы человека и гражданина, собственность, общественный порядок и общественную безопасность[23].

Раздел 4. Государственная политика в сфере общественной безопасности.

Главными направлениями государственной политики в сфере общественной безопасности на долгосрочную перспективу должны стать:

1. усиление роли государства по защите жизненно важных интересов личности от внешних и внутренних угроз (деятельность террористических организаций, группировок и отдельных лиц, направленная на насильственные действия против нормального функционирования органов государственной власти, включая насильственные действия против государственных, политических и общественных деятелей; уничтожение предприятий и сооружений, обеспечивающих жизнедеятельность общества; устрашение населения, в том числе путем применения ядерного и химического оружия либо опасных радиоактивных химических и биологических веществ; экстремистская деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутриполитической и социальной ситуации в стране; деятельность транснациональных преступных организаций и группировок, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ; сохраняющийся рост преступных посягательств, направленных против личности, собственности, общественной и экономической безопасности, а также связанных с коррупцией);
2. повышение эффективности деятельности правоохранительных органов и спецслужб, создание единой государственной системы профилактики преступлений и правонарушителей, включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики, разработку специальных правовых мер, направленных на снижение уровня коррумпированности и криминализации общественных отношений;
3. совершенствование структуры и деятельности правоохранительных органов, контроля реализации национального плана противодействия коррупции, создание и развитие систем выявления и противодействия угрозам (международного и национального

[23] В.А. Севостьянов, Совершенствование правового регулирования общественной безопасности в Российской Федерации // Социология власти. 2011. № 1. С.191.

терроризма, политического и религиозного экстремизма, национализма и этнического сепаратизма);

4. создание правовых механизмов предупреждения и нейтрализации социальных и межнациональных конфликтов[24].

Государственная политика в области обеспечения общественной безопасности направлена на:

– разработку концептуальных положений обеспечения общественной безопасности, определение основных направлений государственной политики в данной сфере;
– создание законодательства, регулирующего отношения в данной сфере, соответствующего современным реалиям и способствующего повышения уровня безопасности;
– выработку и реализацию правовых, экономических, социальных, эколого-техничсеких, организационных, ресурсных и иных мер, обеспечивающих должный уровень общественной безопасности;
– создание эффективной системы государственных субъектов обеспечения общественной безопасности на общефедеральном и региональном уровнях с четким установлением их компетенции и оптимальным распределением функций и полномочий;
– организацию эффективного управления субъектами общественной безопасности, силами и средствами, находящимися в их распоряжении, обеспечение их взаимодействия;
– создание системы контроля и надзора за деятельностью государственных органов, обеспечивающих общественную безопасность;
– поддержку действующих и развитие новых общественных структур и форм участия граждан и объединений[25].

По нашему мнению, в случае разработки Советом Федерации и утверждения в соответствии с установленной процедурой Указом Президента, Доктрина общественной безопасности Российской Федерации должна восполнить пробелы в правовом регулировании вопросов общественной безопасности. Доктрина будет служить основой для формирования государственной политики в области обеспечения общественной безопасности, подготовки предложений по совершенствованию правового, методического, научно-технического и организационного обеспечения общественной безопасности, а также разработки целевых программ обеспечения государственной безопасности Российской Федерации.

[24] *Ibidem.*
[25] А.Н. Позднышев, Институт государственной службы в сфере обеспечения общественной безопасности (теоретико-методологические проблемы). Дис. … д-ра юрид. наук. М., 2003. С.89-90.

Литература

Бабурин С.Н. Дзлиев М.И., Урсул А.Д. 2012.Стратегия национальной безопасности России: теоретико-методологические аспект. М.: Магистр: ИНФА-М.

Волков Я.В. 2001. Геополитика и ее влияние на обеспечение безопасности в современном мире. Дис. … д-ра полит. наук. М.

Воронов А.М. 2005. Общественная безопасность: административно-правовые и иноформационно-правовые проблемы обеспечения. Дис. … д-ра юрид. наук. М.

Демин И.В. 2008. „Принципы, источники и понятия общественной безопасности”. Закон и право. № 4.

Елагин А.Г., Казаков А.Я. 2010. Управление деятельностью по обеспечению безопасности: науч. издание. М.

Журавлев Р.А. Журавлев Р.А. 2012. „Понятие и содержание общественной безопасности как приоритета национальной безопасности”. Российский следователь. № 9.

Ирошников Д.В. 2011. Правовая политика в сфере государственной безопасности. Дис. … канд. юрид. наук. Тамбов.

Кондрашов Б.П. 1998. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. Дис. … д-ра юрид. наук. М.

Конин В.Н. 2012. Общественная безопасность как социально-правовое явление // Административное право и процесс. № 4.

Манилов В.Л. 1996. „Угрозы национальной безопасности России”. Военная мысль. № 1.

Позднышев А.Н. 2003. Институт государственной службы в сфере обеспечения общественной безопасности (теоретико-методологические проблемы). Дис. … д-ра юрид. наук. М.

Пятилетов В.В. 2009. „«Безопасность», «угроза безопасности», «чрезвычайная ситуация»: некоторые проблемы соотношения понятий”. Вестник Самарского государственного аэрокосмического университета. № 1.

Рушайло В.Б. 2003. Специальные административно-правовые режимы в сфере обеспечения общестьвенной безопасности: Монография. – М.

Рыбалкин Н.Н. 2002. Философия безопасности: Монограифя. 2-е изд., испр. и доп. – М.

Сапожников А.И. 2005. Административно-правовой режим общественной безопасности. Дис. … канд. юрид. наук. М.

Севостьянов В.А. 2011. „Совершенствование правового регулирования общественной безопасности в Российской Федерации”. Социология власти. № 1.

Симонова М.М. 2009. „Основы управления безопасностью”. Научный вестник МГИИТ. Т. 2. № 2.

Хамхоев Б.Т. 2010. „Какой быть доктрине общественной безопасности”. Образование. Наука. Научные кадры. № 4.

Цымбал В.А. 2010. О подходах к определению содержания общественной безопасности. Современное право. № 5.

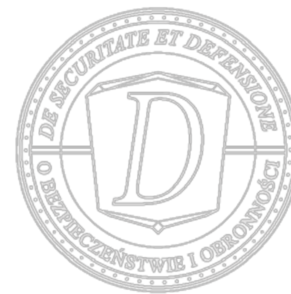
Ярочкин В.И., Бузанова Я.В. 2005. Теория безопасности. М.

Алексей Викторович ЧЕПУС [1]

Российская академия народного хозяйства

и государственной службы при Президенте [2]

Российской Федерации



МЕХАНИЗМ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ

Аннотация: В процессе анализа источников, описывающих реализацию механизма ответственности исполнительной власти в европейских странах, исследовательский интерес автора был направлен на изучение неоднородности и разнообразия правовых норм в законодательстве многих стран Европы, где регламентирован механизм парламентской ответственности правительства, а также близости некоторых норм законодательной регламентации механизмов ответственности исполнительной власти в странах Европы и Российской Федерации. Особое внимание уделено вопросам ответственности министров, их правовому статусу, а также взаимодействию с парламентами. Также в статье исследованы формы парламентской ответственности правительства: вотум недоверия, отказ в доверии и процедура импичмента. В завершении статьи автор приходит к выводу, что в России происходит сочетание ее исторических особенностей правового регулирования института ответственности исполнительной власти перед законодательной и внедрения ряда новых, передовых идей, существующих в странах Европы.

Ключевые слова: ответственность, парламент, правительство, вотум недоверия, импичмент, исполнительная власть, европейские страны, конституция

MECHANISM OF LEGAL CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY OF EXECUTIVE IN EUROPEAN COUNTRIES

Abstract: During the analysis of sources on the implementation of mechanism responsibility of executive power in the European countries, the research interests of the author was aimed to analyze the heterogeneity and differences between the legal norms in the legislation of European countries, where the mechanism of parliamentary responsibility of the government has been subjected to regulations as well as the convergence of some legal norms relating to the responsibility mechanism of executive in the countries of Europe and the Russian Federation. Particular attention was paid to the issues of responsibility of ministers,

---

[1] Чепус Алексей Викторович – кандидат юридических наук, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

[2] Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

their legal status, as well as cooperation with the parliament. Furthermore, in the article forms of parliamentary responsibility of the government were examined: motion confidence, denial of appointment and the impeachment procedure. At the end of the article the author concludes that in Russia attempts are made to connect its historical peculiarities of legal regulation of the responsibility institution of the executive to the legislature and to introduce a number of new guiding ideas existing in European countries.

Keywords: responsibility, parliament, government, motion confidence, impeachment, executive, European countries, Constitution

Конституционно-правовую ответственность в странах Европы правительство может понести как перед парламентом, так и перед президентом, в более редких случаях перед премьер-министром (Италия, Германия). Придание политического характера парламентской ответственности правительства закрепляется в Конституциях некоторых стран. Так, Конституция княжества Андорра содержит норму, согласно которой «Правительство несет политическую и солидарную ответственность перед Генеральным советом» (ч. 1 ст. 69 Конституции Андорры)[3]. Румынская Конституция прямо определяет, что «Правительство несет политическую ответственность за всю свою деятельность только перед Парламентом» (ч. 1 ст. 108 Конституция Румынии)[4].

Следует обратить внимание на еще одно немаловажное обстоятельство – ответственность отдельных министров или членов правительства. Ответственность министра перед премьер-министром или парламентом присуща ряду таких стран Европы, как Италия, Германия, Польша, и др. Суть данной ответственности сводится к импичменту министра со стороны парламента или требованию подать в отставку из-за разногласий по принципиальным вопросам с главой правительства или парламентом. Так, в парламентских республиках и в монархических государствах (Великобритания, Испания, Италия, Монако) министры подбираются главой исполнительной власти и всецело зависят от него. В свою очередь премьер-министр зависит от парламента или главы государства, и, как следствие, тот зачастую отправляет министров в отставку скорей по политическим основаниям, чем за совершение противоправного действия. Индивидуальная ответственность министров в Австрии, Дании, Греции, Латвии, Польше имеет место в качестве дополнительной, субсидиарной. Так, в Конституции Австрии говорится, что Национальный совет (парламент) может принять решение о выражении вотума недоверия Федеральному правительству или отдельным его членам (ст. 74)[5]. А в Конституции Финляндии закрепляется, что каждый министр, участвующий в рассмотрении дела

[3] Конституция Княжества Андорра // Режим доступа http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/andorra/andora-r.htm Дата публикации 10.06.2010 г. (18.03.2015).
[4] Конституция Румынии // Режим доступа http://worldconstitutions.ru/?p=111 Дата публикации 14.12.2012. (15.01.2016).
[5] Конституция Австрии // Режим доступа http://worldconstitutions.ru/?p=160&page=5 Дата публикации 19.12.2012. (20.06.2015).

в Государственном совете, отвечает за принятое решение, если он не сделал заявления о своем несогласии, занесенном в протокол (§ 60 Конституции)[6].

Министры во многих странах Европы несут в первую очередь солидарную политическую ответственность, которая выражается в отставке всего правительства. Также во всех конституциях Европы прописывается уголовная и гражданская ответственность министров. Уголовная ответственность сопряжена с совершением собственно уголовного преступления при исполнении служебных обязанностей или независимо от них, например, в Испании. Гражданская ответственность применяется согласно соответствующему законодательству государства и связана с применением мер ответственности, возникающих на основе гражданского правонарушения.

Вопросы и запросы, как разновидности контрольных парламентских процедур, связаны с обращением палаты депутатов или групп депутатов к правительству, его отдельным членам, с требованием представить ту или иную информацию, а также отчет по вопросу, относящемуся к компетенции министерства или всего правительства. Парламентские запросы, часто именуемые интерпелляциями, могут облекаться как в письменную, так и в устную форму. Министр, которому адресовано такое обращение, имеет право дать ответ в срок от нескольких дней до нескольких недель (в Италии такой срок составляет 10 дней, во Франции — месяц) как в письменной, так и в устной форме при обязательном присутствии в парламенте. По итогам интерпелляции и ответа на вопрос, как уже было указано выше, министр может понести политическую ответственность в форме выражения резолюции-порицания с дальнейшей его отставкой. Кроме того, результатами процедуры интерпелляции может стать образование следственной комиссии или выражение всему правительству недоверия. Фактически при выражении недоверия министр обязан покинуть пост, подав прошения об отставке премьер-министру или главе государства.

Так, в статье 118 Конституции Словении содержатся нормы, регламентирующие интерпелляцию: группа численностью не менее десяти депутатов может выступить в Государственном собрании с интерпелляцией по поводу деятельности правительства или отдельного министра[7]. Если после обсуждения интерпелляции большинство депутатов выразит недоверие правительству или отдельному министру, Государственное собрание смещает правительство или министра. Во Франции интерпелляции вошли в парламентскую практику в 1867 г. и довольно активно используется как контрольная функция парламента до наших дней.

---

[6] Конституция Финляндии // Режим доступа http://worldconstitutions.ru/?p=139 Дата публикации 05.08.2014. (20.06.2015).

[7] Конституция Словении // Режим доступа http://worldconstitutions.ru/?p=109 Дата публикации 10.02.2014. (27.05.2015).

От интерпелляции следует отличать простой запрос, который чаще всего является обращением к министру с целью получения необходимой информации, не затрагивающей проводимую данным министерством политику.

Институт интерпелляции является надежнейшим и часто единственным средством в руках политического меньшинства, осуществляющего парламентский контроля за действиями правительства, а также публичного выражения своего несогласия с работой того или иного министра.

Политическая ответственность правительства перед парламентом в Европе, как правило, выражается в форме резолюции-порицания или вотума недоверия, а также в отказе в доверии правительству по итогам ежегодного доклада или вопросам, обязательным для рассмотрения в парламенте. К этой же форме ответственности правительства в странах Европы относится вопрос о доверии или недоверии к действиям правительства, который ставится перед парламентом самим правительством (отказ в доверии).

Фактически в странах Европы, как и в России, доминирующим видом ответственности правительства выступает ответственность политическая, которая может быть применена парламентом или президентом, в зависимости от формы правления, но определенна в соответствии с политической ситуацией в стране.

Парламенты Бельгии, Великобритании, Венгрии, Франции, Германии, Испании, Италии, Нидерландов, Португалии выражают недоверие правительству или министрам «за недостатки в работе, упущения, считая политическую линию правительства или министра неверной, нередко в связи с грубыми нарушениями этических норм».

Модель парламентской ответственности правительства для многих стран Европы была воспринята в конституционной практике в виде солидарной или коллективной ответственности, при которой недоверие выносится в отношении всего состава правительства, а не отдельных его членов. Коллективная правительственная ответственность во многих странах Европы преобладает над индивидуальной. Конституции Франции, Германии, Чехии, Испании, Португалии и многие другие предусматривают только коллективную (солидарную) ответственность правительств, где правительство в полном составе несет коллективную ответственность именно перед парламентом: «Правительство солидарно отвечает за свою политическую деятельность перед Конгрессом депутатов» (ст. 108 Конституции Испании)[8].

Определенные особенности имеет практика Великобритании, а также других стран, которые восприняли основы британской конституционной системы. Формально здесь предполагается возможность как коллективной, так и индивидуальной ответственности. При этом, если нижняя палата парламента выражает недоверие любому министру, глава правительства должен решить: подавать в отставку конкретному министру или правительству в целом. Такой подход к политической ответственности правительства

[8] Конституция Испании // Режим доступа http://vivovoco.ibmh.msk.su/VV/LAW/SPAIN.HTM Дата публикации 14.03.2014. (02.07.2015).

основывается на идее солидарности его членов. Считается, что все члены правительства несут ответственность за его политику в тех случаях, когда один из них не соглашается с конкретными правительственными решениями и действиями[9].

Считаем, что более пристальное внимание следует уделить формам парламентской ответственности правительства: вотуму недоверия и отказу в доверии, а также импичменту.

Вотумом недоверия чаще всего называют неодобрение политической линии, определенной акции или законопроекта правительства, либо отдельного министра. Инициатива постановки вопроса о вотуме недоверия может исходить от парламента, от парламентских фракций или групп депутатов. Выражение вотума недоверия правительству на практике приводит либо к его уходу в отставку и формированию нового (правительственному кризису), либо к роспуску парламента (нижней палаты) и проведению досрочных выборов[10]. Вотум недоверия – результат парламентской инициативы. Поэтому в интересах сохранения стабильности правительства конституции иногда усложняют процедуру этой инициативы, требуя, чтобы она исходила от более или менее значительной группы парламентариев, а также обусловливая выражение недоверия необходимостью поддержки резолюции недоверия (порицания, осуждения) абсолютным или квалифицированным большинством голосов в палате.

Голосование осуществляется по вопросу о недоверии правительству или отдельному его члену и называется деструктивным вотумом недоверия. Решение о принятии или непринятии отставки правительства в связи с вотумом недоверия, вынесенным парламентом правительству, или роспуске парламента по предложению правительства, находится в компетенции главы государства. Проведение деструктивного вотума недоверия предусмотрено законодательством Франции, Польши, Италии, Латвии, Литвы, Болгарии, Венгрии, Греции, Нидерландов и др. В большинстве стран Европы в конституционном законодательстве заложен именно деструктивный вотум недоверия.

Тем не менее применение деструктивного вотума недоверия в некоторых странах весьма затруднено. Примером может служить статья 49 Конституции Франции, в которой декларируется: «Национальное собрание выражает недоверие Правительству путем вынесения на голосование резолюции-порицания»[11]. Такая резолюция допустима, если она подписана по меньшей мере десятой частью членов Национального собрания. Голосование проводится только через 48 часов после ее внесения. Подсчитываются только голоса, поданные за резолюцию-порицание, которая может быть принята лишь большинством голосов членов, составляющих Собрание. Однако депутат не может подписывать более трех резолюций-порицаний в течение обычной сессии и более одной – в течение

[9] Ославський М.И. Исполнительная власть в Украине: организационно-правовые основы Учебное пособие / К.: Знания, 2009. Passim.

[10] Электронный словарь // Режим доступа http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/13806. Дата публикации 25.10.2013. (24.03.2015).

[11] Конституция Французской Республики // Маклаков В.В. (ред.) Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. - 8-е изд., исправл. и доп.- М.: Инфотропик Медиа, 2012. С. 81-116.

внеочередной сессии». Статья 50 Конституции Франции гласит, что, если Национальное собрание примет резолюцию-порицание, или оно не одобрит программу или общеполитическую декларацию Правительства, Премьер-министр должен вручить Президенту Республики заявление об отставке Правительства[12].

Осуществление конструктивного вотума недоверия возможно только при определении парламентом или одной из его палат нового главы правительства. Конструктивность такого голосования заключается в возможности избежать в этом случае правительственного кризиса, связанного с долгой процедурой формирования нового кабинета[13]. Конструктивный вотум недоверия является достаточно редкой формой парламентской ответственности и реализуется довольно наглядно лишь в конституционном законодательстве Германии. В статье 67 Основного Закона ФРГ прямо закрепляется: «Бундестаг может выразить недоверие Федеральному канцлеру лишь путем выборов большинством голосов его преемника и обращения к Федеральному президенту с просьбой об отстранении Федерального канцлера от должности. Федеральный президент должен удовлетворить эту просьбу и назначить избранное лицо». Если обращение Федерального канцлера с ходатайством о выражении ему доверия не встретит одобрения большинства членов Бундестага, Федеральный президент может по предложению Федерального канцлера в течение двадцати одного дня распустить Бундестаг. Право роспуска утрачивается, если Бундестаг изберет большинством голосов другого Федерального канцлера.

Таким образом, осуществление конструктивного вотума недоверия реализуется на практике довольно сложно, что придает правительству той или иной страны большую устойчивость в осуществлении своих полномочий, в том числе и при его формировании.

Отказ в доверии «имеет место в случае, когда правительство само поставило вопрос о доверии в связи с каким-либо актом, принятия которого оно добивается от парламента»[14]. Если парламент или палата не соберет необходимое для отказа в доверии большинство, считается, что доверие получено, а правительственный проект принят[15]. Это довольно эффективный способ давления на парламент, особенно в условиях, когда отказ в доверии и вызванный этим правительственный кризис могут повлечь роспуск парламента (палаты)[16]. С другой стороны, как верно указывают многие авторы, отказ парламента принять желательный для правительства акт может лишить правительство возможности проводить свою политику или серьезно затруднить проведение этой политики, в результате чего нахождение в составе правительства становится для его членов бессмысленным.

---

[12] Ibidem.
[13] См. Б.А. Страшун, Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М. Из-во «Проспект», 2013 г. С. 142.
[14] А.Н. Шеян , Институт правительственной ответственности в России: дис... канд. юрид. наук. М. 2007. С. 95.
[15] Б.А. Страшун, op. cit. С. 143.
[16] Основной закон ФРГ // Режим доступа http://worldconstitutions.ru/?p=155 Дата публикации. 10.08.2012. (08.12.2014).

Примером формы отказа в доверии правительству может являться, например, статья 112 Конституции Румынии[17], где Палата Депутатов и Сенат на совместном заседании могут отозвать выраженное Правительству доверие. С инициативой резолюции-недоверия могут выступить не менее одной четверти общего числа депутатов и сенаторов. Правительство извещается об этом в день внесения предложения. Конституция Швеции в параграфе 5 главы 6 закрепляет, что, если Премьер-министр или иной министр не пользуется доверием Риксдага, тальман должен отправить его в отставку[18]. Если же Правительство может принять решение о проведении внеочередных выборов в Риксдаг, решение об увольнении не будет применяться при условии, что Правительство в течение недели после вынесения вотума недоверия примет решение о проведении внеочередных выборов. В Швеции у каждого парламентария имеется право поставить перед парламентом (риксдагом) вопрос о недоверии правительству или министру, который должен быть рассмотрен парламентом, и для получения положительного решения должен быть поддержан не менее чем десятой частью депутатов (около 40 человек). Эта процедура в Швеции называется резолюцией порицания. Данная мера может применяться в качестве как юридической, так и политической ответственности по любым основаниям, при поддержке 10 частью риксдага. Французский парламент так же, как и Итальянский, обладает правом вынесения отказа в доверии своему правительству, выражаемом в наложении резолюции порицания, как формы парламентской ответственности правительства во Франции. Однако вотум недоверия проработавшему какое-то время правительству что во Франции, что в Италии, а также в некоторых других странах Европы, роспуск со стороны парламента не грозит из-за сложности в формальностях данной процедуры.

Процедура импичмент, как формы ответственности, применима в большей степени для глав государств, однако, наличие у главы государства полномочий главы исполнительной власти в стране зачастую имеет место быть на практике как, это имеет место в США, Японии, Индии, некоторых странах СНГ, Литве, Латвии или Дании.

В Дании министры могут быть подвергнуты импичменту Королем или Фолькетингом за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей. Процедуру импичмента за ненадлежащее исполнение обязанностей, связанных с занимаемой должностью, осуществляет Высокий суд Королевства (ст. 16 Конституции)[19].

В странах с парламентской формой правления парламентская ответственность правительства с применением процедуры импичмента исторически предшествовала, собственно, политической ответственности правительства перед парламентом, но с течением времени полностью потеряла свое значение и уступила место такому роду

---

[17] Конституция Румынии // Режим доступа http://worldconstitutions.ru/?p=111 Дата публикации 14.12.2012. (15.01.2016).
[18] Конституция Швеции // Режим доступа http://worldconstitutions.ru/?p=161 Дата публикации 19.06.2014. (08.07.2015).
[19] Конституция Дании // Режим доступа http://worldconstitutions.ru/?p=152 Дата публикации 17.02.210. (05.06.2015).

ответственности, как отрешение главы государства от должности в результате импичмента. В президентских республиках, где не предусмотрено политической ответственности правительства перед представительным органом, импичмент является важным средством взаимодействия законодательной и исполнительной власти и рассматривается как один из компонентов в системе сдержек и противовесов[20]. Что же касается самой процедуры импичмента, то она возможна только при условии двухпалатного строения парламента, где нижняя палата выступает в роли следователя и обвинителя, а верхняя палата принимает окончательное решение (квалифицированным большинством голосов) по устранению соответствующего лица с должности или поста. Правовым последствием процедуры импичмента, которая может применяться к членам правительства, является исключительное отрешение соответствующего лица от должности. После такого отрешения в отношении данного лица может быть возбуждено уголовное дело и начато уголовное преследование в рамках обычного уголовного судопроизводства. Такая форма ответственности применяется к членам правительства или иным высшим должностным лицам, совершившим уголовные преступления, и носит характер не политической или конституционной ответственности, а процедуру снятия иммунитета с высшего должностного лица. Примером применения такого рода ответственности могут являться следующие страны Европы: Австрия, Болгария, Италия, Словакия, Хорватия, Чехия.

В некоторых странах Европы, постановка вопроса о выражении недоверия или отказе в доверии правительству со стороны парламента может быть неоднозначной, т.к. непосредственно решение об отставке правительства, или роспуске парламента принимается главой государства. Примером может служить Конституция Венгрии, в соответствии с которой президент может распустить Государственное собрание, если оно в течение 12 месяцев не менее чем 4 раза лишило правительство доверия (статья 28 Конституции Венгрии)[21]. Согласно Конституции Чехии, нижняя палата может быть распущена Президентом Чешской Республики, если в течение трех месяцев не приняла постановления по правительственному законопроекту, с обсуждением которого Правительство связывает вопрос о доверии (ст. 35 Конституции Чехии)[22].

Резюмируя вышесказанное, с уверенностью можно сказать, что важным аспектом контрольной деятельности парламента является парламентская ответственность правительства, выражаемая в вынесении вотума недоверия правительству. Еще раз отметим, что основания применения парламентской ответственности правительства в конституциях стран Европы за частую не устанавливается. В.А. Виноградов, размышляя об этом, справедливо называет утрату доверия правительства основанием конституционно-правовой

[20] М.И. Ославський, op. cit. Passim.
[21] Конституция Венгрии // Режим доступа http://www.krugosvet.ru/enc/gosudarstvo-i-politika/vengriya-konstitutsiya Дата публикации 13.04.2011. (29.06.2015).
[22] Конституция Чехии // Режим доступа http://worldconstitutions.ru/?p=106 Дата публикации 10.02.2012. (28.06.2015).

ответственности правительства[23]. Продолжая данную мысль, А.Н. Шеян замечает, что в данной ситуации парламентская ответственность правительства является разновидностью ответственности конституционно-политической, наступающей за отклонение от политического курса, которого придерживаются органы, формирующие правительство. С одной стороны, это расширяет степень ответственности правительства, с другой, позволяет главе государства и парламенту гибко влиять на содержание правительственной деятельности, применяя отставку или даже угрожая ею правительству[24].

В завершение отметим, что существующие механизмы парламентской ответственности правительства в странах Европы отличаются неоднородностью, а во многом даже и разнообразием. На наш взгляд, многие механизмы (институты) могут быть переняты российской конституционной практикой, например: индивидуальная ответственность министров, выражаемая в виде вотума со стороны парламента о недоверия за принятые решения (Австрия, Польша, Греция); институт резолюции порицания связанной с отставкой за противоправные действия члена правительства (Германия). Процедура выражения недоверия правительству должна носить характер инициируемой обеими палатами парламента, как например: в Бельгии, Италии, Нидерландах, Швеции. Инициирование процедуры отставки правительства как со стороны парламента, так и со стороны правительства, которое может поставить вопрос о доверии себе. Однако данная процедура должна быть ограниченна временными рамками, не допуская возможности осуществить её несколько раз в течение какого-либо срока, например, парламентской сессии.

Рассмотрев различия законодательного регулирования парламентской ответственности в России и зарубежных странах, также отметим, что в России происходит сочетание ее исторических особенностей правового регулирования института ответственности исполнительной власти перед законодательной и внедрения ряда новых, передовых идей, существующих в странах Европы. К одной из них можно отнести внесенные изменения в пункт «в» статьи 103 Конституции РФ[25], согласно которым к ведению Государственной Думы РФ относится заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой.

Литература

Автономов А.С., Козырин А.Н., Глушко Е.К. Правительство в зарубежных странах. М.: Ось-89, 2009.

[23] В.А. Виноградов, Конституционно-правовая ответственность членов правительства // Конституционное и муниципальное право. 2004. №5. С.9.
[24] А.Н. Шеян, op. cit. С. 92.
[25] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // "Собрании законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность членов правительства // Конституционное и муниципальное право. 2004. №5.

Керимов Александр Джангирович. Парламентское право Франции. М.: Норма, 1998.

Конституция Австрии // Режим доступа http://worldconstitutions.ru/?p=160&page=5 Дата публикации 19.12.2012. Дата обращения (20.06.2015)

Конституция Венгрии // Режим доступа http://www.krugosvet.ru/enc/gosudarstvo-i-politika/vengriya-konstitutsiya Дата публикации 13.04.2011.

Конституция Дании // Режим доступа http://worldconstitutions.ru/?p=152 Дата публикации 17.02.210.

Конституция Испании // Режим доступа http://vivovoco.ibmh.msk.su/VV/LAW/SPAIN.HTM Дата публикации 14.03.2014.

Конституция Княжества Андорра // Режим доступа http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/andorra/andora-r.htm Дата публикации 10.06.2010 г.

Конституция Румынии // Режим доступа http://worldconstitutions.ru/?p=111 Дата публикации 14.12.2012.

Конституция Словении // Режим доступа http://worldconstitutions.ru/?p=109 Дата публикации 10.02.2014.

Конституция Финляндии // Режим доступа http://worldconstitutions.ru/?p=139 Дата публикации 05.08.2014.

Конституция Чехии // Режим доступа http://worldconstitutions.ru/?p=106 Дата публикации 10.02.2012.

Конституция Швеции // Режим доступа http://worldconstitutions.ru/?p=161 Дата публикации 19.06.2014.

Крутоголов Михаил А. Парламент Франции: организация и правовые аспекты деятельности / отв. ред. Урьяс Ю.П.М.: Наука, 1988.

Маклаков Вячеслав Викторович (ред.) Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. - 8-е изд., исправл. и доп. - М.: Инфотропик Медиа, 2012.

Ославський М.И. Исполнительная власть в Украине: организационно-правовые основы Учебное пособие / К.: Знания, 2009.

Основной закон ФРГ // Режим доступа http://worldconstitutions.ru/?p=155 Дата публикации. 10.08.2012.

Стародубцева И.А. Конституционно-правовая ответственность Правительства перед парламентом в России и Франции // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8.

Страшун Борис Александрович. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М. Из-во «Проспект», 2013 г.

Шеян Алексей Николаевич. Институт правительственной ответственности в России: дис... канд. юрид. наук: - Москва: 2007.

Электронный словарь // Режим доступа http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/13806. Дата публикации 25.10.2013.

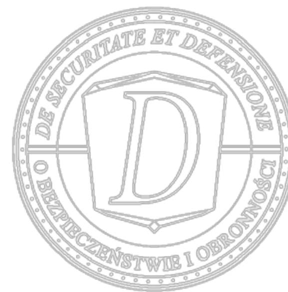
Legg John Wickham. Three Coronation Orders. London, 2000.

Paweł DRZEWIECKI[1]

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Wydział Humanistyczny

snigiful@o2.pl



ZJAWISKO PRZESTĘPCZOŚCI NIELETNICH W POLSCE

ABSTRAKT: Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie przestępczości nieletnich jako zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego. Głównym problemem badawczym jest pytanie – jakie są skutki przestępczości nieletnich dla bezpieczeństwa publicznego? W artykule ukazano etiologię zjawiska przestępczości oraz wskazano rodzaje przestępstw popełnianych przez nieletnich. Zaprezentowano również przestępczość nieletnich w świetle danych statystycznych, co posłużyło do porównania skali zjawiska w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej. Badania zrealizowano na podstawie opracowań poświęconych problemowi przestępczości nieletnich, a także bezpieczeństwa i przestępczości ogółem. Źródła te dotyczyły systemu prawnego panującego w Polsce, działalności poszczególnych instytucji państwowych oraz uwarunkowań i skutków przestępczości. Wykorzystano także treść aktów prawnych oraz dokumentów: informacji i raportów dotyczących postępowania przeciwko nieletnim i innych patologicznych zjawisk, a także warunkujących działanie poszczególnych organów państwowych w przeciwdziałaniu negatywnym zjawiskom społecznym.

SŁOWA KLUCZOWE: bezpieczeństwo, nieletni, Polska, przestępczość nieletnich, zagrożenia

THE PHENOMENON OF JUVENILE DELINQUENCY IN POLAND

ABSTRACT: The purpose of this article is to present juvenile deliquency as a threat to public security. The main research problem is the question – what are the consequences of juvenile delinquency to public safety? The article shows the etiology of the phenomenon and identifies types of crimes committed by minors. It also presentes juvenile delinquency in the light of statistical data, which was used to compare the scale of the phenomenon in Poland and other European Union countries. The research was carried out on the basis of studies devoted to the problem of juvenile delinquency, as well as security and crime in general. Sources concerned the legal system in Poland, the activities of the various state institutions and the conditions and consequences of crime. The content of legal acts and documents: information and reports on the proceedings against minors and other pathological phenomena, as well as conditioning the performance of individual state bodies in the fight against negative social phenomena were also used.

[1] Paweł Drzewiecki – absolwent Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, kierunek Bezpieczeństwo Narodowe, specjalność Bezpieczeństwo Państwa.

KEYWORDS: security, juvenile, Poland, juvenile delinquency, threats

WPROWADZENIE

Wydaje się, że przestępczość nieletnich w ostatnich latach znacznie wzrosła. Media podają wiele informacji dotyczących patologicznych zachowań nieletnich, szczególnie w środowisku szkolnym, w którym coraz bardziej widoczne są zachowania agresywne – przemoc, cyberprzemoc, dyskryminacja, nierzadko ofiarami uczniów padają też nauczyciele. Działania nieletnich nie ograniczają się jednak tylko do dewiacji na gruncie szkolnym – niekiedy parają się działalnością przestępczą, w szczególności zaś handlem narkotykami, o czym również często donosi prasa czy telewizja. Relatywnie częściej pojawiają się też przypadki zbrodni – o ile strzelaniny w szkołach są z reguły „domeną" państw zachodnich, to także i w Polsce pojawiają się przypadki okrutnych morderstw czy gwałtów. Powyższe spostrzeżenia są oczywiście subiektywne – fakt, że media podają do informacji publicznej zdarzenia z udziałem nieletnich nie musi świadczyć o wzroście przestępczości w ujęciu ilościowym, ale o brutalizacji zachowań nieletnich, tym bardziej, że przestępczość w wykonaniu najmłodszych zawsze cechowała się pewnego rodzaju brawurą czy widowiskowością, co szokowało społeczeństwo i stanowiło doskonały materiał medialny. Jednocześnie bowiem obserwować można wzrost poczucia bezpieczeństwa obywateli, intensyfikację działań instytucjonalnych oraz większą niż dotychczas współpracę organów. Wszystko to wpływa dodatnio na stan bezpieczeństwa publicznego, pozostaje jednak pytanie – czy równoważy to negatywne tendencje społeczne, np. właśnie w zakresie przestępczości nieletnich?

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie przestępczości nieletnich jako zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego. Głównym problemem badawczym jest pytanie – jakie są skutki przestępczości nieletnich dla bezpieczeństwa publicznego?

Badania zrealizowano na podstawie wielu opracowań poświęconych problemowi przestępczości nieletnich, a także bezpieczeństwa i przestępczości ogółem. Źródła te dotyczyły systemu prawnego panującego w Polsce, działalności poszczególnych instytucji państwowych oraz uwarunkowań i skutków przestępczości. Wykorzystano także treść aktów prawnych dotyczących postępowania przeciwko nieletnim i warunkujących działanie poszczególnych organów państwowych. W pracy użyto też dokumentów (informacji i raportów) odnoszących się do przestępczości nieletnich i innych patologicznych zjawisk a także programów przeciwdziałających negatywnym zjawiskom społecznym.

ETIOLOGIA PRZESTĘPCZOŚCI

Od wielu lat prowadzone są badania zmierzające do odnalezienia i wyjaśnienia przyczyn wpływających na nasilanie patologicznych zachowań młodzieży i małoletnich. Przy całej mnogości teorii wskazać należy pewien wspólny wniosek praktycznie każdej z nich – czynniki przestępczości nieletnich tkwią w osobie nieletniego oraz w jego otoczeniu.

Termin patologii społecznej w ostatnich latach uległ dużej popularyzacji – można go spotkać zarówno w mediach jak i w licznych pracach naukowych. Jego treść obejmuje zbiór danych na temat różnych negatywnych zjawiskach społecznych.

Transformacja ustrojowa w Polsce spowodowała szereg pozytywnych zmian w państwie ale przyczyniła się także do powstania wielu zagrożeń – wzrost niepewności, bezrobocie, zagrożenia socjalnego bezpieczeństwa i równości, rozszerzenie strefy biedy i niedostatku, pogorszenie dostępu do usług społecznych (w sferze ochrony zdrowia, opieki nad dzieckiem, mieszkalnictwa, wypoczynku, kultury) wzrost zagrożenia przestępczością a także nasilenie alkoholizmu. Alkoholizacja odnosi się do osób pijących w sposób umiarkowany a także tych pijących nadmiernie, u których wystąpić może choroba albo stają się niebezpieczne dla otoczenia. Jedną z patologii jest alkoholizowanie się dzieci, co jest przede wszystkim wynikiem naśladowania ludzi dorosłych oraz pewnego rodzaju ciekawością – efektem tabu. Temu zjawisku sprzyja łatwość kupna alkoholu, społeczna aprobata picia, chęć imponowania lub pozowania dorosłych zachowań. Stan upojenia alkoholowego sprzyja ryzykownym i społecznie niewłaściwym zachowaniom[2].

Kolejną patologią jest zjawisko narkomanii, które często jest efektem szukania sposobów rozładowywania napięć i rozwiązywania problemów życiowych. W konsekwencji prowadzi do uzależnienia i wszelkich niekorzystnych tego skutków zdrowotnych i społecznych. Przestępstwa narkotykowe mogą dotyczyć zarówno handlu nielegalnymi substancjami jak i dokonywaniu przestępstw w celu nabycia środków do zaspokojenia głodu narkotykowego[3].

Specyficzną kategorią patologii jest samobójstwo. Przyczynami są najczęściej: odrzucenie, niezrozumienie, poczucie krzywdy, brak odporności na stres, samotność, brak oparcia w rodzinie, bliskich. Przyczynami podejmowania przez młodzież prób samobójczych są także kłopoty szkolne, jednak nie tylko związane z nauką, ale także z odrzuceniem przez kolegów, brak właściwych stosunków z nauczycielami i kolegami, brak sukcesów[4].

Powszechnym zjawiskiem patologii społecznej jest także prostytucja, która dotyczy kontaktów seksualnych uprawianych w celach zarobkowych z większą liczbą osób. Przyczyną, dla której ludzie oddają się prostytucji jest: ubóstwo, nędza, pogoń za zyskiem, dysfunkcjonalność rodziny, brak właściwych wzorców moralnych, własna wola kobiety, przymus lub namowa innej osoby. Prostytucja również wywołuje liczne następstwa – są to m.in.: wzrost zachorowalności, zaburzenia osobowości, zanik szacunku do pracy i siebie[5].

Poważnym zagrożeniem wpisującym się w nurt patologii jest szeroko pojęta agresja. Obecna może być ona w domu, szkole, w relacji pozaszkolnej, a same agresywne zachowania wykorzystywane są wobec słabszych, choć nie zawsze – obserwuje się coraz większą agresję

---

[2] G. Hagel, *Patologie społeczne*, Szczecińska Szkoła Wyższa Collegium Balticum, Szczecin 2013, s. 6.
[3] I. Pospieszył, *Patologie społeczne*, Warszawa 2008, s. 42.
[4] R. Jabłoński, *Szkoła a zachowania samobójcze młodzieży*, Gdańsk 2001, s. 14.
[5] R. Pawłowska, E. Jundziłł, *Wybrane zjawiska patologii społecznej w opinii współczesnej młodzieży*, Rzeszów 2002, s. 122.

względem nauczycieli, osób starszych lub rodziny. Agresja przejawia się w groźbach, obraźliwych wypowiedziach i agresji fizycznej. Często źródłem agresji jest doświadczanie jej w przeszłości[6].

Istotnym społecznym czynnikiem wpływającym na zachowanie się nieletnich jest rodzina, która jest naturalnym środowiskiem wychowawczym dzieci i młodzieży. Tworzy wspólnotę, której uczestnictwo jest trwałe albo obejmuje dłuższy okres życia, opiera się na czynnikach naturalnych takich jak: urodzenie, zamieszkiwanie w danym miejscu itp. Życie współczesnej rodziny zdeterminowane jest w dużym stopniu dynamicznymi przemianami jakie zachodzącymi w krajach rozwijających się, do których należy również Polska. Wychowanie w rodzinie dotyczy całokształtu oddziaływań rodziny: podejmowanych celowo i świadomie, przebiegających w sposób samorzutny, okolicznościowy oraz niezamierzony. Prowadzi do trwałych zmian w zakresie osobowości jednostki[7].

Mimo znacznych przeobrażeń rodziny, nadal wypełnia ona funkcje podstawowe, do których zalicza się: biologiczno-opiekuńczą, wychowawczą, gospodarczą i kulturalną. Te funkcje postrzegane są za fundament więzi wewnątrzrodzinnych a także więzi ze społeczeństwem globalnym. Każda rodzina posiada obowiązek zapewnienia warunków bytowych takich jak: mieszkanie, pożywienie, ubrania, zapewnienie wypoczynku, snu, troskę o zdrowie, ochronę przed niebezpieczeństwem. Rodzice posiadają obowiązek zapewnienia dziecku warunków do zdobycia wykształcenia i zawodu. W prawidłowo funkcjonującej rodzinie dziecko poznaje zasady zachowywania się. Uczy się postępowania zgodnie z normami i zasadami współżycia i współdziałania występującymi w danym społeczeństwie. Charakter związku pomiędzy rodzicami a dzieckiem waży na tym, czego nauczy się ono na zasadzie identyfikacji, naśladownictwa oraz stosowania nagród i kar[8].

Najobszerniejsza sfera negatywnych skutków oddziaływania środowiska rodzinnego na młodzież stanowiona jest przez brak opieki wychowawczej lub stosowanie niewłaściwych metod wychowawczych – w pierwszym przypadku chodzi o totalny brak dozoru wychowawczego względem małoletniego w domu i poza nim a także niezapewnienie mu właściwej dla wieku troskliwości, opieki i ochrony[9].

Rezultatem zaniedbań tego typu jest zaniedbywanie obowiązków szkolnych przez dziecko, opuszczanie przez nie lekcji oraz zawieranie niepożądanych znajomości. Często spotyka się to z wyraźną bezradnością rodziców, która wynika z niskiego poziomu intelektualnego, nieznajomości podstawowych zasad pedagogiki tudzież z ich zupełnej ignorancji[10].

Objawami podobnych zachowań jest nieutrzymywanie praktycznie żadnych kontaktów ze szkołą, stosowanie wobec dzieci środków represyjnych w postaci gróźb i bicia, brak korzystania z porad wychowawczych specjalistów, niestawianie i nieegzekwowanie obowiązków ułatwiających socjalizację. Oprócz wymienionych oddziaływań negatywnych

---

[6] K. Pospiszyl, E. Żabczyńska, *Psychologia dziecka niedostosowanego społecznie*, Warszawa 1985, s.17.
[7] J. Żebrowski, *Rodzinne uwarunkowania przestępczości nieletnich*, Toruń 2000, s. 103.
[8] L. Pytka, *Pedagogika resocjalizacyjna*, Warszawa 2000 s. 40.
[9] J. Firla, *Psychospołeczne uwarunkowania przestępczości nieletnich*, Katowice 2001, s. 22.
[10] *Ibidem*, s. 23.

rodziny na nieletniego wymienić można jeszcze parę innych. Z pewnością bardzo negatywny wpływ środowiska rodzinnego na dziecko przejawia się na tle alkoholizmu rodziców. Rodzice którzy nadużywają alkoholu nie zapewniają dziecku podstawowych potrzeb. Dziecko wychowujące się w takiej rodzinie, często jest zdane samo na siebie a ponieważ nie jest zdolne sprostać problemom zaczyna uciekać z domu, wagarować i zaniedbywać naukę, wiąże się także ze środowiskiem przestępczym. Dzieci pochodzące z rodzin, w których więcej przejawia się problem alkoholowy same we wczesnym wieku zaczynają pić[11].

Dziecko nie wychowuje się tylko w rodzinie, ale również w grupach rówieśniczych. Obecność w takiej grupie jest naturalną potrzebą przeciętnego, normalnego dziecka. Choć dzieci należeć mogą do różnych grup formalnych (np. koła zainteresowań) to częściej jednak dzieci oraz młodzież spędzają czas w grupach pierwotnych, tj. nieformalnych[12].

Między kolegami wytwarza się pewien stopień zażyłości indywidualnej, polegające na wspólnych zainteresowaniach i innych aspektach relacyjnych. Wśród nich są jednak też takie, które prowadzą do wykolejenia przestępczego lub obyczajowego[13].

Szczególnie nasilenie formy przestępczego działania lub współdziałania spotyka się w środowisku nieletnich. Osobnik należący do grupy przestępczej zostaje w pewien sposób jej podporządkowany – nabiera nowych cech i zatraca niektóre cechy osobowości. W młodym wieku psychika jest dosyć plastyczna i łatwo ulega wpływom oraz naśladuje nowe wzory, w omawianym przypadku negatywne[14].

Takie grupy tworzyć się mogą w różny sposób – np. powstają z osób, które mają podobną sytuację życiową, podobny sposób spędzania czasu wolnego. Niekiedy powstanie takiej grupy wynika z nawiązania kontaktów w zakładach poprawczych, wychowawczych itp. Dosyć specyficzne grupy tworzą także narkomani, będący związani wspólną potrzebą zaspokajania głodu. W świetle badań etiologii przestępczości młodzieży sformułować można wniosek, że uczestnictwo w grupie przyśpiesza proces wykolejenia społecznego - osobnicy, których nie było stać na popełnienie przestępstwa samodzielne, w towarzystwie innych osób nabierają zuchwałości i odwagi. Członkowie takich grup przestępczych często dokonują włamań, kradną pojazdy, najczęściej są sprawcami grupowych gwałtów oraz przestępstw przeciwko zdrowiu i życiu a także aktów chuligaństwa i wandalizmu[15].

Do czynników potencjalnie wpływających na przestępcze zachowania nieletnich zaliczyć można także szkołę – jest to instytucja masowa i społeczna a jej podstawową funkcją jest nauczanie i wychowanie dzieci i młodzieży. Szkoła powinna więc przygotować młode pokolenie m.in. do zagospodarowania wolnego czasu. Jednak z różnych powodów szkoła często nie wywiązuje się ze swojego zadania. Liczni badacze tematu przestępczości nieletnich

---

[11] M. Jarosz, *Dewiacyjne zachowania młodzieży i ich determinanty środowiskowe*, Warszawa 1992, s.52.
[12] E. Jundziłł, *Potrzeby psychiczne dzieci i młodzieży*, Gdańsk 2002, s. 45.
[13] M. Jarosz, *op. cit.*, s. 81.
[14] *Ibidem*, s. 82.
[15] E. Pelc, *Wpływ wybranych zjawisk patologicznych na bezpieczeństwo i porządek publiczny w Polsce,* Rzeszów 2010, s. 383.

podkreślają, że to złe warunki szkolne odegrały rolę decydującą w wykolejeniu się znacznej części młodzieży. Dzieci zaniedbane pedagogicznie, niezdolne i upośledzone ekonomicznie niejednokrotnie to właśnie w szkole „nabierają" wrogiego stosunku względem społeczeństwa, bo czują się gorsze, niepotrzebne i obce środowisku szkolnemu – w działalności przestępczej (grupowej) znajdują wyzwolenie nienawiści społecznej i zaspokojenie potrzeby oparcia. Młodzież zaczyna często stwarzać problemy już w szkole, ale przy obecnym systemie kar i nagród uczniowie czują się bezkarni, co sprzyja wykolejeniu. Nadmienić trzeba, że często rodzice nie wykazują zainteresowania szkolnymi poczynaniami ich dzieci lub całkiem świadomie nie chcą współpracować ze szkołą[16].

Duży wpływ na postawy nieletnich przejawiają środki masowego przekazu i choć jest to oddziaływanie pośrednie to jednak bardzo istotne. Badania potwierdzają tezę, iż filmy przedstawiające sposób dokonywania przestępstw pozostawiają na widzach trwałe wrażenia[17]. Stwierdzono także pośredni wpływ filmów na powstawanie przestępczości albo innych, negatywnych zjawisk – w wielu przypadkach inspirował ucieczkę z domu, inicjację seksualną albo skłonił do życia wbrew normom. Stwierdzono, że dzieci oglądające sceny agresji same są bardziej skłonne do jej przejawiania, z kolei te u których zauważono już przejawy agresywnego zachowania popadały w skłonność do popełnienia przestępstwa w związku z oglądanymi treściami[18].

Dzieci i młodzież łatwo przyjmują wzorce zachowań bohaterów filmowych lub osób medialnych, nieletni często identyfikują się z nimi. Może być to niebezpieczne, ponieważ zaciera granicę między sztucznie kreowanym światem telewizji a światem realnym. Część treści może bezpośrednio motywować do działania przestępczego (np. inspiracja filmem do danego działania) a część pośrednio (np. rozbudzając pragnienie posiadania danej rzeczy za wszelką cenę)[19].

Wymienione powyżej czynniki oddziałujące na przestępczość nieletnich nie są z jedynymi – na ludzi wpływają bardzo różne bodźce, ulegają różnym naciskom, naśladują odmienne wzory, dlatego też każdy człowiek posiada swoistą motywację działania.

RODZAJE PRZESTĘPSTW POPEŁNIANYCH PRZEZ NIELETNICH

W duchu postanowień Konwencji o prawach dziecka (przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r., ratyfikowanej przez Polskę w 1991 r. [20].) w 2000 roku znowelizowana została obowiązująca od 26 października 1982 roku Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich, która reguluje postępowanie w sprawach nieletnich zagrożonych demoralizacją i dopuszczających się czynów karalnych.

[16] M. Łobocki, *Trudności wychowawcze w szkole,* Warszawa 1989, s. 19; T. Pilch , I. Lepalczyk, *Pedagogika społeczna*, Warszawa 1995, s. 34.
[17] J. Firla, *op. cit*., s. 28.
[18] *Ibidem.*
[19] M. Jarosz, *op. cit*., s. 31.
[20] *Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r*., Dziennik Ustaw z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

Za uwzględnieniem tego aktu, patologiczne zachowania nieletnich podzielić można na trzy główne kategorie:

– przestępstwa w rozumieniu KK[21],
– czyny karalne,
– zachowania świadczące o demoralizacji nieletniego.

Podkreślić należy, że pojęcie przestępczości nieletnich funkcjonuje w dwóch ujęciach zakresowych:

– szerokim, obejmującym wszystkie trzy kategorie ujemnie ocenianych zachowań nieletnich,
– wąskim, który dotyczy jedyni „przestępczości „właściwej"[22] oraz czynów karalnych nieletnich.

W klasyfikacji zachowań nieletnich doprecyzowania wymagają dwa pojęcia, tj. „czyn karalny" i „przejawy demoralizacji". Pojęcie przestępstwa wyjaśnione zostało w poprzednim podrozdziale, koniecznie nadmienić jednak trzeba, że ma ono zastosowanie wobec nieletnich wyłącznie w pewnych szczególnych sytuacjach, np. ciężkich przestępstwach i uwzględnieniu pełnej świadomości czynu.

W obecnie obowiązującym Kodeksie Karnym ustawodawca wymienia następujące rodzaje przestępstw: art. 148 (przeciwko zdrowiu i życiu), art. 156 (uszkodzenie ciała), art. 158 (bójka lub pobicie), art. 163 (przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu), art. 173 – 174, 177, 179 (przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji), art. 197 (przeciwko wolności seksualnej i obyczajności), art. 258 (przeciwko porządkowi publicznemu), art. 278 (przeciwko mieniu), art. 279 (kradzież z włamaniem), art. 280-282 (rozbój i wymuszenie rozbójnicze), art. 222-223 (przeciwko działalności instytucji państwowych), art. 232-247 (przeciwko wymiarowi sprawiedliwości), art. 270-277 (przeciwko wiarygodności dokumentów), art. 310-316 (przeciwko obrotowi pieniędzmi)[23].

Przy określaniu definicji „czynu karalnego" zwrócić należy uwagę na Ustawę o postępowaniu w sprawach nieletnich, gdzie czyn karalny w myśl przepisów jest czynem zabronionym przez ustawę, jako przestępstwo[24], przestępstwo skarbowe i wykroczenie określone w zapisach Kodeksu Wykroczeń: zakłócanie porządku publicznego, niszczenie i uszkadzanie znaków umieszczonych przez organ państwowy, uszkadzanie znaków lub urządzeń zapobiegających niebezpieczeństwu, rzucanie kamieniami w pojazd będący w ruchu, samowolna zmiana znaków lub sygnałów drogowych, prowadzenie pojazdów przez osobę będącą po użyciu alkoholu, kradzież lub przywłaszczenie mienia o wartości (obecnie poniżej 420 zł), paserstwo mienia o wartości (poniżej 420 zł), niszczenie lub uszkadzanie

[21] *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Kodeks karny*, Dz.U. Nr 88, poz. 553.
[22] Z. Lorek, *Zasady postępowania z nieletnimi. Próba systematyzacji*, „Państwo i Prawo" 1988, nr 11, s. 65-73.
[23] *Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Kodeks karny, op. cit.*
[24] J. Szumski, *Postępowanie w sprawach nieletnich*, Gdańsk 1996, s. 252-262.

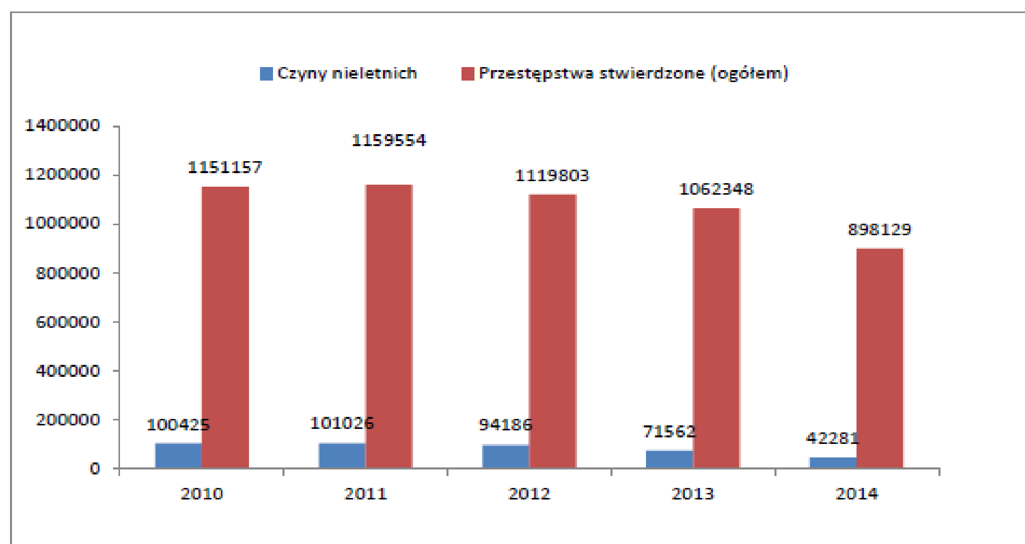
mienia (jeśli szkoda nie przekracza 420 zł), spekulacja biletami wstępu, utrudnianie korzystania z urządzeń przeznaczonych do użytku publicznego[25].

Szerokie spektrum zachowań uznanych jako czyny karalne ma zadanie pewnego rodzaju utrzymania społecznego porządku prawnego. Często zdarzać się może tak, że młodzież nie zdaje sobie sprawy z rodzaju popełnionych czynów, co powoduje liczne sankcje prawne.

Analiza informacji o przestępczości nieletnich prowadzi do wniosku, że przestępczość nieletnich w głównej mierze to czyny, które mają bezpośredni wpływ na tzw. poczucie bezpieczeństwa obywateli, bowiem czyny z kategorii kradzieży, włamań, rozbojów, pobić są szczególnie uciążliwe a stanowią większość w całej strukturze czynów przestępczości nieletnich. Sposób popełniania wyżej wymienionych czynów przez osoby nieletnie cechuje duża „spektakularność", często wykonywana wręcz na pokaz, w sposób jawny na oczach innychuczestników , co nacechowane jest swego rodzaju „zuchwałością", nieletni często nie ukrywają się z działalnością a nawet chwalą się wyczynami przed rówieśnikami i lokalną społecznością[26].

PRZESTĘPCZOŚĆ NIELETNICH W ŚWIETLE DANYCH STATYSTYCZNYCH

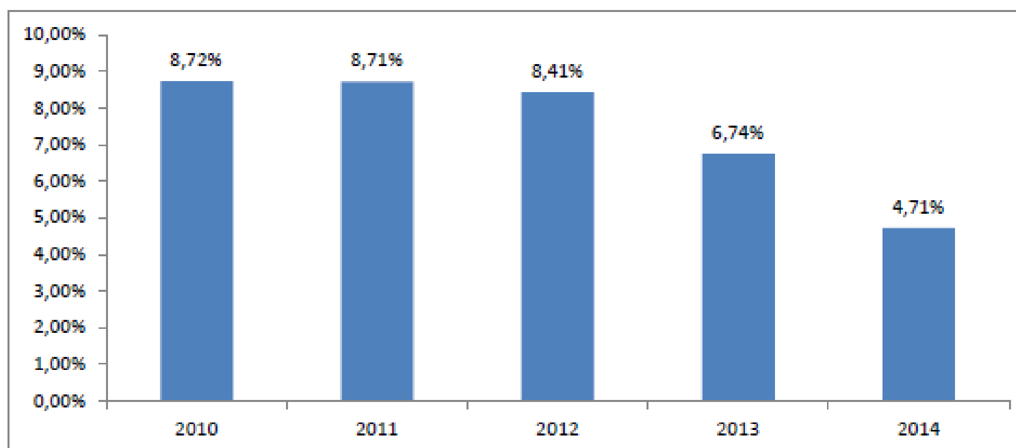
W roku 2014 na terenie Polski policja stwierdziła 898.129 przestępstw ujawniając 357.847 podejrzanych, gdzie 17.158 stanowili nieletni, którym udowodniono 42.281 czyny karalne. Należy odnotować, że 14.331 spośród sprawców to chłopcy (83,5%). Warta podkreślenia jest malejąca przestępczość zarówno ogółem jak i w sektorze nieletnich, w ostatnich latach[27].



Wykres 1. Przestępczość w latach 2010-2014.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Informacja dotycząca stanu zagrożenia przestępczością nieletnich w Polce w 2014 roku, Biuro Prewencji i Ruchu Drogowego KGP, Wydział Prewencji, Warszawa 2015.

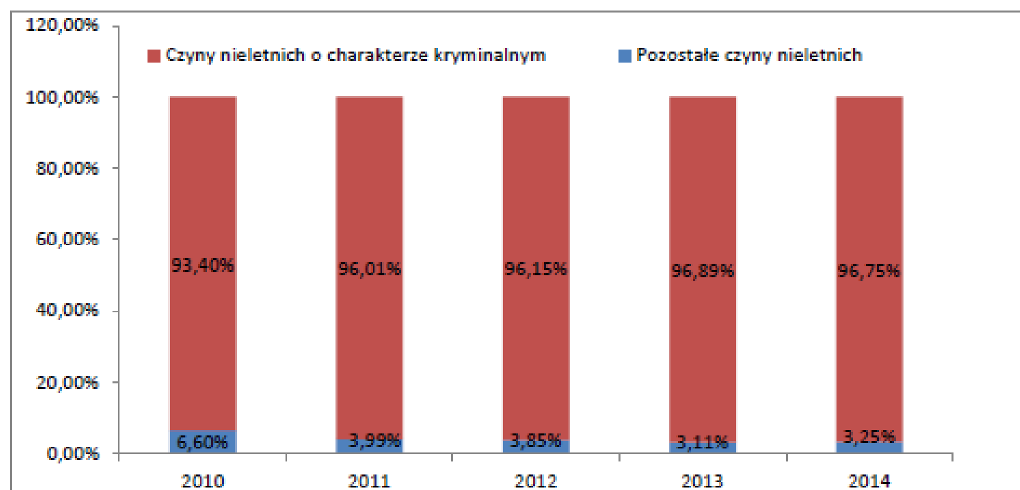
[25] *Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń*, Dz. U. z 2013 r. poz. 482, z późn. zm.
[26] B. Hołyst, *Kryminalistyka*, Warszawa 2010, s. 606.
[27] *Informacja dotycząca stanu zagrożenia przestępczością nieletnich w Polce w 2014 roku*, Biuro Prewencji i Ruchu Drogowego KGP, Wydział Prewencji, Warszawa 2015.

W roku 2014 udział czynów nieletnich względem ogółu przestępstw stwierdzonych w kraju stanowił 4,71% będąc niższym niż w roku 2013 o 2 punkty procentowe. Z kolei w latach 2010-2012 poziom ten kształtował się nieco ponad granicą 8%. Zauważyć można systematyczny spadek tegoż wskaźnika w ostatnich latach[28].



Wykres 2. Czynny udział nieletnich w liczbie stwierdzonych przestępstw ogółem w latach 2010-2014.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Informacja dotycząca stanu zagrożenia…, op. cit.*.

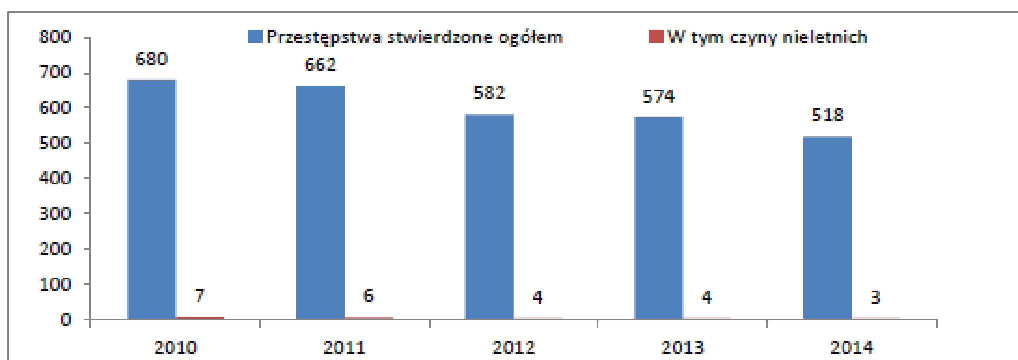
Spośród wszystkich czynów karalnych popełnionych przez nieletnich (wyczerpujących znamiona przestępstwa) te o charakterze kryminalnym stanowiły w 2014 roku dominującą większość – 96,7%, podczas gdy w skali całego kraju jest to „jedynie" 69,1%. Podobnie było we wcześniejszych latach, choć w tym przypadku nie zauważono wyraźnej tendencji malejącej[29].



Wykres 3. Struktura czynów karalnych nieletnich w latach 2010-2014.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Informacja dotycząca stanu zagrożenia…, op. cit.*

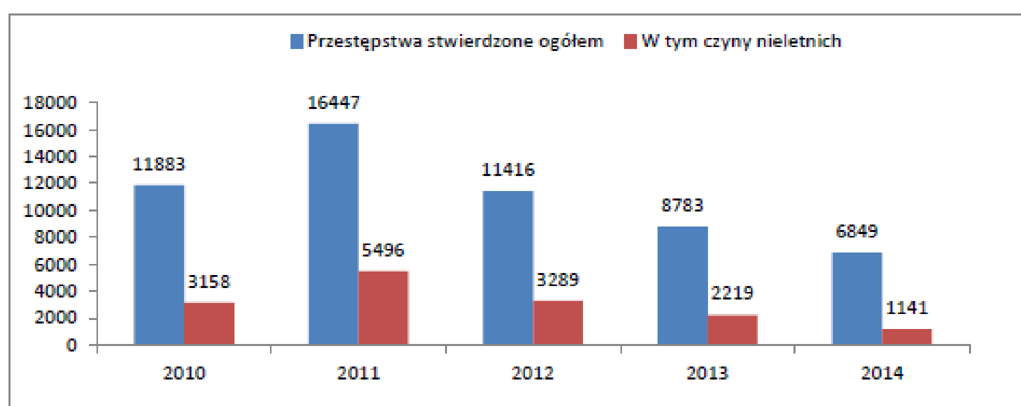
[28] *Ibidem.*
[29] *Ibidem.*

W roku 2014 nieletni w kategorii zabójstwo popełnili 3 czyny karalne, co stanowi 0,6% ogółu przestępstw stwierdzonych w danej kategorii. Liczba podobnych zdarzeń maleje, względem roku 2010 spadła o 4 zdarzenia[30].



Wykres 4. Struktura stwierdzonych zabójstw w latach 2010-2014.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Informacja dotycząca stanu zagrożenia…, op. cit.*

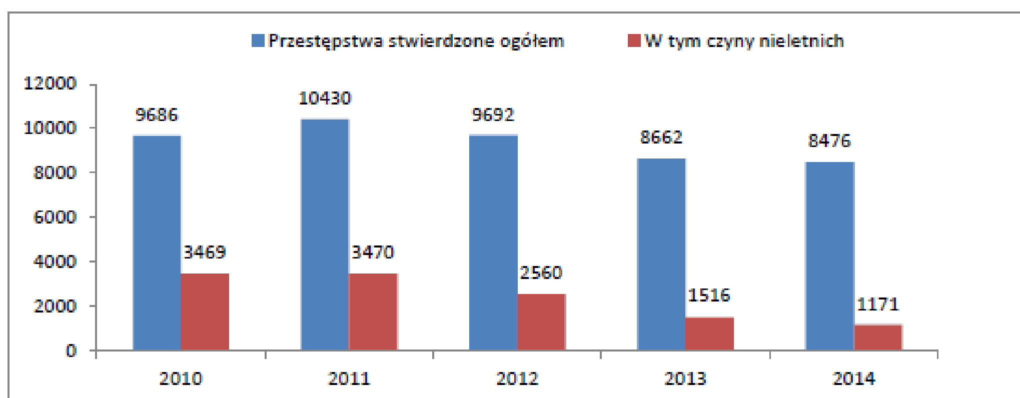
W roku 2014 nieletni dopuścili się 1141 karalnych czynów w zakresie kategorii –bójki lub pobicie, stanowiąc 16,6% ogółu przestępstw stwierdzonych w danej kategorii. W ostatnich latach odnotowano znaczny spadek zachowań w tej kategorii[31].



Wykres 5. Struktura stwierdzonych bójek i pobić w latach 2010-2014.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Informacja dotycząca stanu zagrożenia…, op. cit.*

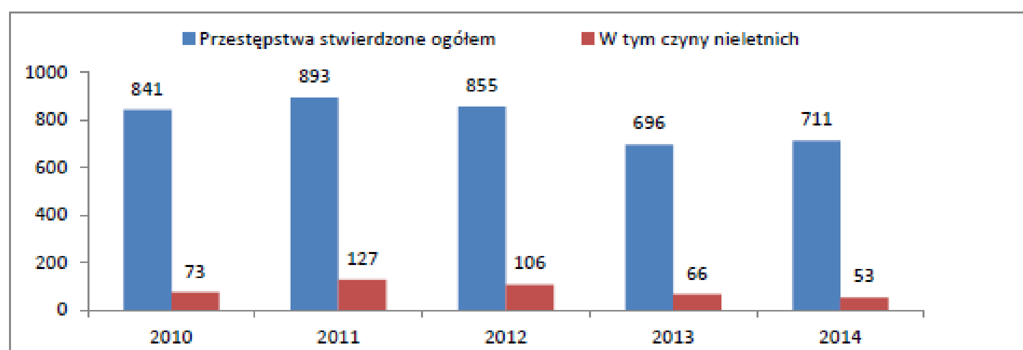
W roku 2014 wśród sprawców przestępstw spowodowania uszczerbku na zdrowiu było 1171 nieletnich, czyli blisko 22,8% mniej niż w przypadku roku 2013, kiedy takich zdarzeń było 1.516. W roku 2014 nieletni stanowili 13,8% wszystkich sprawców tego rodzaju przestępstw a w roku 2013 -17,5%[32].

[30] *Ibidem.*
[31] *Ibidem.*
[32] *Ibidem.*



Wykres 6. Struktura przestępstw spowodowania uszczerbku na zdrowiu w latach 2010-2014.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2014 roku*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2015.

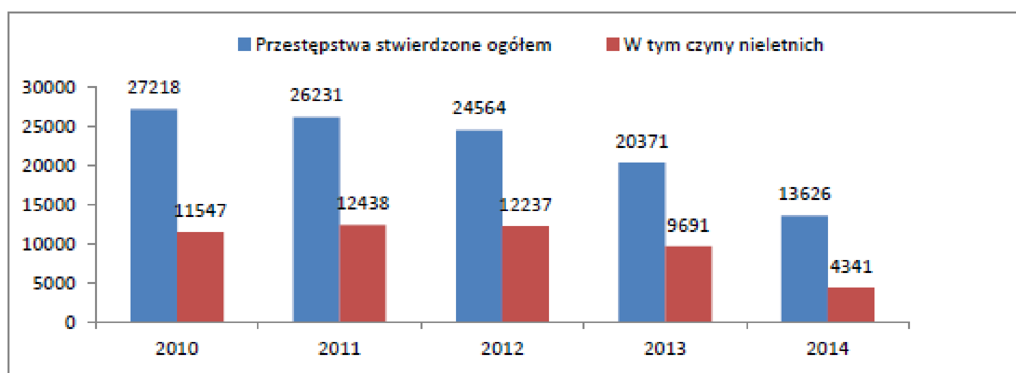
W roku 2014 wśród sprawców zgwałceń znalazło się 53 nieletnich, czyli 19,7% mniej niźli w roku uprzednim, kiedy było ich 66. W 2014 roku 7,5% wszystkich ustalonych sprawców nieletni stanowili a w roku 2013 – 9,5%[33].



Wykres 7. Struktura zgwałceń w latach 2010-2014.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Raport o stanie bezpieczeństwa…, op. cit.*

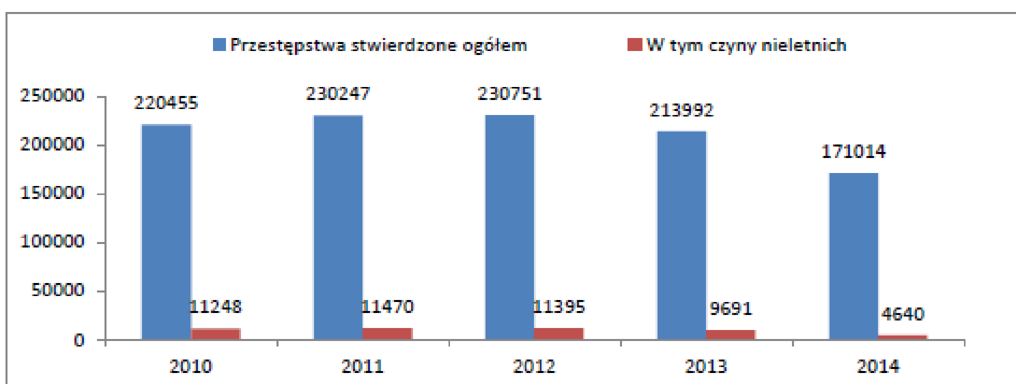
W roku 2014 nieletni popełnili 4.341 karalnych czynów z kategorii przestępstw rozbójniczych (rozbój, kradzież rozbójnicza, wymuszenie rozbójnicze) co dotyczyło aż 31,85% ogółu przestępstw stwierdzonych w danej kategorii. Jednakże odnotować należy, że w ostatnich latach udział nieletnich w tej kategorii znacznie się zmniejszył, bowiem niegdyś poziom ten stanowił niemal 50%[34].

[33] *Ibidem.*
[34] *Ibidem.*



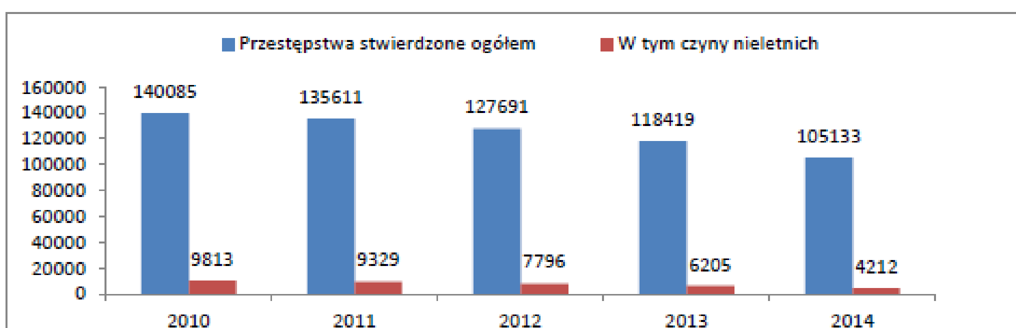
Wykres 8. Struktura przestępstw rozbójniczych w latach 2010-2014.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Informacja dotycząca stanu zagrożenia..., op. cit.*

W roku 2014 nieletni popełnili w kategorii „kradzież cudzej rzeczy" 4.640 czynów karalnych, definiując 2,7% ogółu przestępstw stwierdzonych w danej kategorii. Zauważalny jest spadek tych czynów w ostatnich latach[35].



Wykres 9. Struktura przestępstw kradzieży cudzej rzeczy w latach 2010-2014.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Informacja dotycząca stanu zagrożenia..., op. cit.*

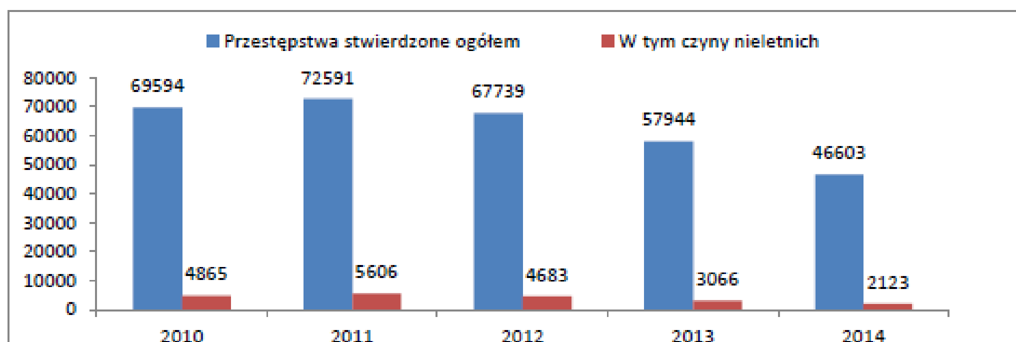
W 2014 roku 4.212 czynów karalnych z kategorii kradzieży z włamaniem zostało popełnionych przez nieletnich, stanowiąc jednocześnie 4% ogółu w danej kategorii. Względem roku 2010 przestępczość nieletnich w tym zakresie spadła o ponad połowę[36].



Wykres 10. Struktura przestępstw kradzieży z włamaniem w latach 2010-2014.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Informacja dotycząca stanu zagrożenia..., op. cit.*

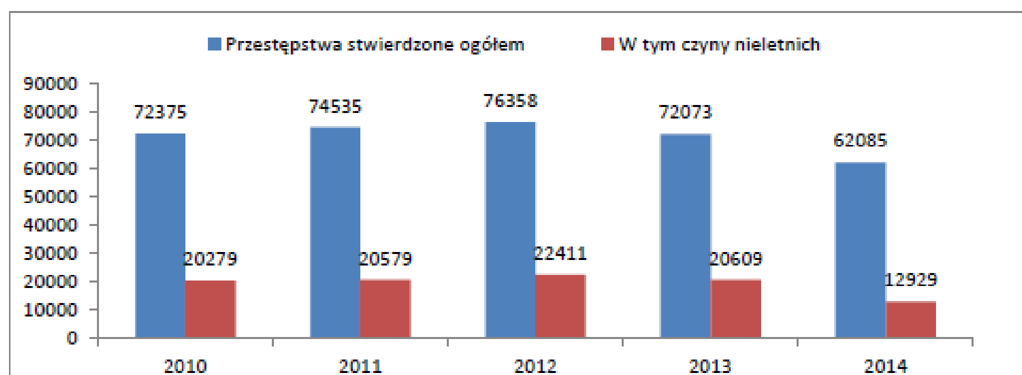
[35] *Ibidem.*
[36] *Ibidem.*

W zakresie kategorii uszkodzenia mienia 2.123 czyny karalne popełnili nieletni w roku 2014, stanowiąc 4,5% przestępstw stwierdzonych. Zauważyć można istotny spadek przestępczości nieletnich w danej kategorii, postępujący od 2011 roku, gdzie w porównaniu jest to 62% mniej względem najaktualniejszych danych z 2014 roku[37].



Wykres 11. Struktura uszkodzenia mienia w latach 2010-2014.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Informacja dotycząca stanu zagrożenia…, op. cit.*

W roku 2014 nieletni popełnili w kategorii przestępstw narkotykowych 12.929 czynów karalnych, co odpowiadało aż 20,8% ogółu przestępstw stwierdzonych w danej kategorii i aż 30,6% w zakresie ogółu czynów karalnych. Ustalono 2.789 nieletnich sprawców przestępstw narkotykowych, czyli ok. 21,7% mniej niźli w roku 2013. W 2014 roku 9,8% wszystkich ustalonych sprawców przestępstw narkotykowych stanowili nieletni, gdzie w roku 2013 wskaźnik ten wynosił 12,6%[38].



Wykres 12. Struktura przestępstw narkotykowych w latach 2010-2014.
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Informacja dotycząca stanu zagrożenia…, op. cit.*

W roku 2014 jednostki prokuratury postawiły 2813 nieletnim zarzuty czynów karalnych z ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich polegających na nielegalnym posiadaniu środków odurzających lub substancji psychotropowych[39].

W roku 2014 policja ujawniła 423 sprawców nieletnich, którzy byli po spożyciu alkoholu dokonując karalnego czynu wyczerpującego znamiona przestępstwa. Z kolei

[37] *Ibidem.*
[38] *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2014 roku.*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2015.
[39] *Informacja dotycząca stanu zagrożenia… op. cit.*

153 sprawców nieletnich było pod wpływem narkotyków lub innych środków odurzających. Policja ujawniła łącznie także 10.146 nieletnich pod wpływem alkoholu i 1.558 pod wpływem narkotyków. Do wytrzeźwienia na terenie jednostek policjo doprowadzono 179 nieletnich, z czego 140 stanowili chłopcy a 39 dziewczęta[40].

Nieletni sprawcy przemocy w rodzinie w 2014 roku stanowili 397 przypadków, odpowiadają za razem 0,5% ogólnej liczbie osób dopuszczających się przemocy w rodzinie. W tym zakresie dominują chłopcy, odpowiadają za 287 przypadków, choć udział dziewcząt także jest znaczny – 110. W tej grupie 49 nieletnich było pod wpływem alkoholu, 37 zostało zatrzymanych a 9doprowadzono do określonego rodzaju placówek w celu wytrzeźwienia[41].

W roku 2014 stwierdzono również 10.070 przestępstw na terenie placówek oświatowych i wychowawczych, gdzie wykrytych zostało 8.108 takich zdarzeń. Na terenie placówek oświatowych stwierdzono:

- 689 przypadków spowodowania uszczerbku na zdrowiu;
- 1.810 przypadków kradzieży cudzej rzeczy;
- 1.585 przypadków rozboju, kradzieży i wymuszenia rozbójniczego;
- 416 przypadków kradzieży z włamaniem;
- 382 przypadki bójki lub pobicia;
- 11 przypadków zgwałcenia;
- 497 przypadków naruszenia przepisów Ustawy i przeciwdziałaniu narkomanii;
- 1.234 przypadki przestępstw przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu[42].

PRZESTĘPCZOŚĆ NIELETNICH W POLSCE NA TLE INNYCH PAŃSTW UNII EUROPEJSKIEJ

Polityka względem przestępczości nieletnich nie zamyka się jedynie na obszarze państwa, szczególnie zaś w przypadku wspólnoty jaką jest Unia Europejska. Zasadniczymi przyczynami tego stanu rzeczy są dwa aspekty – nigdy wcześniej migracja nie była tak łatwa i również w niespotykanej dotąd skali widoczna jest globalizacja. Co istotne oba te aspekty leżą w zakresie zagrożeń młodzieży demoralizacją i niedostosowaniem społecznym. W wielu działaniach instytucjonalnych za grupę wzmożonego ryzyka postrzega się dzieci z rodzin imigracyjnych –bariery językowe i kulturowe a także nagła zmiana otoczenia mogą stanowić bodziec zagrażający właściwemu rozwojowi dziecka. Globalizacja z kolei ściśle łączy się działaniem mass mediów, część „wzorców" z zachodu szybko przedostaje się na obszary innych krajów, właśnie za pośrednictwem środków masowego przekazu.

Biorąc pod uwagę powyższe można dojść do wniosku, że państwa Wspólnoty Europejskiej powinny zjednoczyć swoje wysiłki, korzystać wzajemnie ze swojego dorobku, wymieniać się informacjami i określić pewne standardy. Choć różne państwa cechują się nierzadko odmienną kulturą to pewne zjawiska w zakresie przestępczości nieletnich, mają

[40] *Ibidem.*
[41] *Ibidem.*
[42] *Ibidem.*

charakter ogólny, wykraczający poza granice kulturowe czy państwowości. Ponadto, biorąc pod uwagę fakt zróżnicowanych działań względem nieletnich, skutki społeczne mogą stanowić wskaźnik skuteczności realizowanych działań.

Jak podają dane krajowe wiek inicjacji alkoholowej w Polsce sięgnął już granicy 13 lat[43].

Nie jest to jednak żaden wyjątek, bowiem dane z raportu ESPAD (*European School Survey Project on Alcohol and Drugs*) przedstawiają, że średnio 97% 15-latków w Europie, przynajmniej raz w ciągu swojego życia, spożywało alkohol. W Polsce, w ujęciu ogólnym, młodzież deklarowała zażywanie narkotyków chociaż raz w swoim życiu w 25% przypadków, co plasowało się na 12 miejscu wśród państw Unii Europejskiej. Pierwsze miejsce w tym względzie zajmowały Czechy, gdzie 43% nastolatków miało kontakt z narkotykami, ostatnia była zaś Szwecja – 9%[44]. Choć nie są to statystyki dotyczące stricte przestępczości, to z pewnością pozostają względem nich ważne.

Sama analiza przestępczości nieletnich w Unii Europejskiej nie jest łatwa, bowiem każdy kraj w inny sposób określa pojęcie przestępczości młodocianych oraz na podstawie innych kryteriów. W niektórych krajach pojęcie to obejmuje zachowania nieletnich, które mieszczą się zdefiniowanym przez prawo zakresie, w innych, gdzie system sprawiedliwości względem nieletnich oparty jest na modelu wychowawczym, zakres zachowań ściganych jest poszerzony o pewne zachowania tylko, gdy zostały popełnione przez nieletnich (np. w przypadku dorosłego byłyby ścigane wyłącznie na drodze cywilnej, administracyjnej lub w ogóle). Istnieją także duże różnice w zakresie stosowanych środków karnych. Część krajów opracowała prawo karne dla nieletnich o odrębnym systemie sankcji, inne z kolei stosują względem młodocianych te same kary jak w przypadku dorosłych, choć z uwzględnieniem pewnych szczególnych złagodzeń i ograniczeń. Bardzo ważne w tym wszystkim są różnice w określaniu wieku odpowiedzialności karnej młodocianych. W większości państw panuje zgodność, górną granicą jest 18 lat (w niektórych krajach z możliwością rozszerzenia do 21 lat), w przypadku dolnej zaś różnice są wyraźne – od 7 do 16 lat[45].

Biorąc pod uwagę ograniczenia spowodowane rozbieżnościami interpretacyjnymi, to porównując dane statystycznych z krajów Unii Europejskiej wynika, że przestępczość młodocianych kształtuje się średnio na poziomie 15% wszystkich czynów przestępczych, osiągając w niektórych krajach nawet 22%.

Raport D. Enzman i wsp. (2010) przedstawia dane dotyczące przestępczości nieletnich na podstawie ich wiktymizacji – jest to: w Estonii 6,8%, w Polsce i Niemczech po 6,1%, w Belgii i Litwie po 2,8%, w Finlandii 2,4%, Szwecji 2,3%, Portugalii i Hiszpanii po 1,2%.

---

[43] J. Sierosławski, *Używanie alkoholu i narkotyków przez młodzież szkolną*, Warszawa 2011, s. 19.

[44] *European Monitoring Centre for Drugs and Drug* Addiction, Summary 2011 ESPAD report. Substance use among students in 36 European countries, Publications Office *of the European Union*, Luxembourg 2012, s. 6, 14.

[45] *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zapobiegania przestępczości nieletnich, sposobów postępowania w kwestii przestępczości nieletnich oraz roli wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich w Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 2006/C 110/13.

Należy jednak wziąć pod uwagę fakt, że badana grupa uwzględniała kryterium wieku w przedziale 12-15 lat a podane dane nie stanowią idealnego wskaźnika przestępczości, bowiem respondenci mogli paść ofiarą osób dorosłych[46].

Istotne badanie dotyczące przestępczości nieletnich przedstawia B. Czarnecka-Dzialuk (2014), których przedmiotem zainteresowania jest powrotność do przestępstwa nieletnich w wybranych krajach. Tak jak już wcześniej wspomniano, przy badaniach obejmujących wiele państw mogą pojawiać się problemy ustanowionego kryterium. Wśród danych, które są możliwe do porównania największą liczbę nieletnich recydywistów przedstawia Wielka Brytania (714 osób na 100.000 dzieci), przy czym liczba ta dotyczy osób, które wróciły do przestępstwa w przeciągu roku od opuszczeniu więzienia. Polski wynik to 308 osób na 100 000, przy czym tyczy się to sprawców działających w grupach lub też razem z dorosłymi. To samo kryterium dotyczyło danych z Czech (1280 – 363/100.000), Węgier (936 – 203/100.000), Słowacji (557 – 204/100.000), Chorwacji (392 – 195/100.000), Bułgarii (349 – 117/100.000), Słowenii (345, 430/100.000) i Litwy (214 –122/100.000). Włochy przedstawiają wskaźnik 65/100 000, ale dotyczy to jedynie sprawców zbrodni. Z pozostałych, niewymiernych badań, Austria podała liczbę nieletnich 62,2% wszystkich skazanych nieletnich, którzy wrócili do przestępstwa. Belgia podała informację o liczbie nieletnich, którzy mieli sprawy o przestępstwa, a już wcześniej stawali przed sądem, co stanowiło 21,4% ogółu tej populacji. W Danii odsetek nieletnich w wieku 14-17 lat umieszczonych w więzieniu, którzy byli już wcześniej skazywani wynosił 31,9%, zaś w odniesieniu do nieletnich w wieku 14-20 lat, którzy umieszczeni byli wcześniej w placówkach socjoterapeutycznych wynosił aż 54%. W Irlandii odsetek nieletnich, względem których stosowano nadzór kuratora powracali do przestępstwa w 53,6%. W Holandii aż 81,6% nieletnich umieszczonych w zakładach już wcześniej posiadali sprawy o przestępstwa. 52% nieletnich powróciło do zamkniętych placówek w ciągu dwóch lat[47].

Starając się przystosować do współczesnych realiów, klasyczne modele sprawiedliwości względem nieletnich napotkały liczne trudności. Systemy państw europejskich stały się powolne, nieskuteczne i ułomne ekonomicznie. Jednocześnie mechanizmy nieformalnej kontroli społecznej uległy osłabieniu. Pewne jest, że w krajach europejskich bardzo rozpowszechnione jest przekonanie o wzroście przestępczości młodocianych a także o tym, że przestępstwa dokonywane przez młodych ludzi są coraz bardziej poważne. Obywatele domagają się skuteczniejszych mechanizmów kontroli, co prowadzi do zaostrzenia przepisów dotyczących nieletnich w wielu krajach. Wpływa to na potrzebę wprowadzenia środków koordynacji, ułatwiających zarządzanie zjawiskiem na szczeblu europejskim oraz

[46] D. Enzmann, I. Haen Marshall, M. Killias, J. Junger-Tas, M. Steketee, B. Gruszczynska, *Self-reported youth delinquency in Europe and beyond: First results of the Second International Self-Report Delinquency Study in the context of police and victimization data*, „European Journal of Criminology" 2010, nr 2, s. 159-183.
[47] B. Czarnecka-Dzialuk, *Powrotność do przestępstwa nieletnich w wybranych krajach*, Warszawa 2014, s. 6-8.

odpowiednich środków polityki informacyjnej, które przyczyniłyby się do zmniejszenia przesadnie negatywnego sposobu postrzegania problemu, nadając mu właściwe proporcje.

Zdaniem Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego przygotowanie wspólnej strategii poświęconej walce z przestępczością nieletnich powinno być celem, któremu trzeba poświęcić w Unii jak najwięcej uwagi. Choć istnieją już europejskie umowy i uchwały dotyczące młodzieży a także projekty oraz polityki, które mogą mieć uboczny, dodatni wpływ na zapobieganie przestępczości nieletnich, to brakuje narzędzi i środków wymierzonych stricte przeciwko zwalczaniu zjawiska przestępczości młodocianych[48].

Przestępczość nieletnich jest problemem podejmowanym i analizowanym przez naukowców od wielu lat. Badania w tym zakresie dostarczają wielu wartościowych informacji, jednak przełożenie tej wiedzy na praktykę jest znacznie trudniejsze a sam problem jest dalej obserwowany w życiu społecznym, z różnym natężeniem. W dużym stopniu jest to zależne od sytuacji społeczno-ekonomicznej -im większe rozwarstwienie i niższy status życia, tym z reguły wyższa przestępczość nieletnich. Obserwacje dowodzą, że przestępczość nieletnich jest też charakterystyczna – młodzi ludzie w swoich działaniach często cechują się brawurą i brutalnością, zaś ich postępowanie dotyczy najczęściej narkotyków, rozbojów i kradzieży. Statystki przedstawiają, że na przestrzeni lat przestępczość nieletnich w Polsce maleje, również w odniesieniu do innych państw wydaje się stać na względnie niskim poziomie.

ZAKOŃCZENIE

Rozmiary przestępczości nieletnich w ostatnich latach w Polsce nie uległy powiększeniu, odnotowano nawet wyraźny spadek ogólnej liczby zdarzeń tego typu. Zauważono przy tym zmianę charakteru zachowań nieletnich – według badaczy tematu istotnie zwiększyła się brutalność tych czynów, co wiąże się ze wzrostem udziału czynów karalnych o charakterze kryminalnym. Problem przestępczości nieletnich, choć dalej znaczny i istotny, wydaje się być dobrze kontrolowany i objęty właściwymi działaniami, na co wskazywać może systematyczne zmniejszanie się przestępczości ogółem jak i przestępczości nieletnich. Największy niepokój budzi wzrost zjawisk mogących prowadzić do demoralizacji – używanie alkoholu i narkotyków, a biorąc pod uwagę niedoskonałość systemu profilaktyki to w tym miejscu należałoby zintensyfikować działania. Ponadto, biorąc pod uwagę fakt znacznych i licznych przemian społeczno-ekonomicznych, jakie dokonały się w ostatnich latach, należałoby zweryfikować działanie systemu prawnego wobec nieletnich, który jest stosunkowo stary i być może nieadekwatny do obecnej sytuacji społecznej. Nawet najlepsze działanie policji nic nie znaczy przy braku sprawiedliwego i odnoszącego zamierzony skutek wyroku. Wskaźniki przestępczości nieletnich w Polsce przedstawiają się korzystnie na tle Unii Europejskiej, gdzie przestępczość nieletnich (choć różnie definiowana) przejawia się niekiedy dwukrotnie częściej. Dane europejskie nie mają jednak ogólnie pozytywnego wydźwięku – szczególnie wysoki jest

[48] *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego… op. cit.*

poziom używania narkotyków i alkoholu przez młodzież, co stanowi nierzadko podstawę dewiacyjnych zachowań. Polska w tym względzie plasuje się pośrodku państw Unii Europejskiej. Choć zauważalne jest zahamowanie wzrostu użycia narkotyków (powodowany prawdopodobnie nasyceniem rynku) to zmienia się jego struktura, dotykając w większym stopniu młodsze roczniki.

To co szczególnie niepokojące to fakt powrotności nieletnich do przestępczości. W tym przypadku niektóre dane podają, że ponad połowa młodzieży poszczególnych państw Europejskich po odbyciu kary szybko wraca na kryminalną drogę życia. W opinii organów władz europejskich systemy zapobiegania problemowi przestępczości nieletnich często są niewydolne i działają nieprawidłowo.

Wiadomym jest, że problemom lepiej zapobiegać niż naprawiać ich skutki, dlatego też państwo podejmuje szereg działań mających taką możliwość zagwarantować. Zadanie to spoczywa przede wszystkim na szkole, bo to z nią młodzież ma najczęstszy kontakt, rolę pomocniczą pełni w tym policja, która może w pewien sposób kontrolować czynniki środowiskowe. Działania odpowiednich instytucji kierowane są i koordynowane przez właściwe programy tworzone w celu poprawy określonych zjawisk. W tym miejscu pozostaje jeszcze znaczne i niewykorzystane pole pracy – nie wszystkie działania formalnie regulowane są skutecznie wdrażane w życie.

BIBLIOGRAFIA

Czarnecka-Dzialuk Beata. 2014. Powrotność do przestępstwa nieletnich w wybranych krajach, Warszawa: Instytu Wymiaru Sprawiedliwości.

Enzmann Dirk, Haen Marshall Ineke, Killias Martin, Junger-Tas Josine, Steketee Majone, Gruszczynska Beata. 2010. "Self-reported youth delinquency in Europe and beyond: First results of the Second International Self-Report Delinquency Study in the context of police and victimization data". European Journal of Criminology nr 2 : 159-183.

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, Summary 2011 ESPAD report. Substance use among students in 36 European countries. 2012. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Firla Jacek. 2001. Psychospołeczne uwarunkowania przestępczości nieletnich. Wydawnictwo Szkoły Policji w Katowicach.

Hagel Grażyna. 2013. Patologie społeczne. Szczecińska Szkoła Wyższa Collegium Balticum.

Hołyst Brunon. 2010. Kryminalistyka. Warszawa: LexisNexis.

Informacja dotycząca stanu zagrożenia przestępczością nieletnich w Polce w 2014 roku. 2015. Warszawa: Biuro Prewencji i Ruchu Drogowego KGP. Wydział Prewencji.

Jabłoński Ryszard. 2001. Szkoła a zachowania samobójcze młodzieży, Gdańskie Wydawnictwo Naukowe.

Jarosz Maria. 1992. Dewiacyjne zachowania młodzieży i ich determinanty środowiskowe. Warszawa: WSiP.

Jundziłł Elżbieta. 2002. Potrzeby psychiczne dzieci i młodzieży. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dziennik Ustaw z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

Lorek Z. 1998. „Zasady postępowania z nieletnimi. Próba systematyzacji". Państwo i Prawo nr 11 : 65-73.

Łobocki Mieczysław. 1989. Trudności wychowawcze w szkole. Warszawa: WsiP.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zapobiegania przestępczości nieletnich, sposobów postępowania w kwestii przestępczości nieletnich oraz roli wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich w Unii Europejskiej. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej. 2006/C 110/13.

Pawłowska Róża, Jundziłł Elżbiera. 2002. Wybrane zjawiska patologii społecznej w opinii współczesnej młodzieży. Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.

Pelc Ewelina. 2010. Wpływ wybranych zjawisk patologicznych na bezpieczeństwo i porządek publiczny w Polsce. Rzeszów: WSPiA.

Pilch Tadeusz, Lepalczyk Irena. 1995. Pedagogika społeczna. Warszawa: Żak.

Pospieszył Irena. 2008. Patologie społeczne. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Pospiszyl Kazimierz, Żabczyńska Ewa. 1985. Psychologia dziecka niedostosowanego społecznie. Warszawa: PWN.

Pytka Lesław. 2000. Pedagogika resocjalizacyjna. Warszawa: Wydawnictwo Akademii Pedagogiki Specjalnej.

Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2014 roku. 2015. Warszawa: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

Sierosławski J. 2011. Używanie alkoholu i narkotyków przez młodzież szkolną. Warszawa: Instytut Psychiatrii i Neurologii.

Szumski J. 1996. Postępowanie w sprawach nieletnich. Gdańsk: Wydawnictwo US.

Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, Dz. U. z 2013 r. poz. 482, z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Kodeks karny, Dz.U. Nr 88, poz. 553.

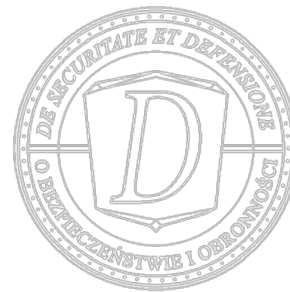
Żebrowski Jan. 2000. Rodzinne uwarunkowania przestępczości nieletnich. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

Agnieszka FLORCZAK[1]

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach[2]

Wydział Humanistyczny

agnieszkaflorczak5@gmail.com



PSYCHOLOGICZNE MECHANIZMY BEZPIECZEŃSTWA ZDROWOTNEGO

ABSTRAKT: Artykuł podejmuje tematykę psychologicznych mechanizmów bezpieczeństwa zdrowotnego. Na początku rozważań wyjaśnione zostało pojęcie zdrowia oraz jego klasyczny podział. Zdrowie jest to nie tylko brak choroby ale również stan fizycznego, społecznego i umysłowego dobrostanu. Stąd zdrowie możemy podzielić na fizyczne (somatyczne) i psychiczne. Zdrowie i bezpieczeństwo są uważane za najważniejsze wartości dla człowieka
Czynnikami wpływającymi na bezpieczeństwo zdrowotne są przede wszystkim czynniki psychiczne, fizyczne i środowiskowe. W niniejszym artykule przeanalizowane są dwa pierwsze. Czynniki somatyczne odnoszą się do czysto biologicznych aspektów życia organizmu, psychologiczne do zdolności adaptacyjnych i społecznych.
Psychosfera z jednej strony kształtuje bezpieczeństwo zdrowotne poprzez odpowiednie mechanizmy, ale z drugiej mechanizmy te w niektórych interakcjach mogą stać się problemami, które szerzej wyjaśnione zostały w ostatniej części pracy.

SŁOWA KLUCZOWE: bezpieczeństwo zdrowotne, psychosfera, somatosfera

PSYCHOLOGICAL MECHANISMS OF HEALTH SAFETY

ABSTRACT: The article raises a subject of psychological mechanism of health safety. At the beginning of deliberations a term of health with its classic division was introduced. Health is not merely the absence of disease but also a state of physical, social and mental welfare. Hence, health can be divided into physical (somatic) and psychological. Health and safety are considered the most important value for human.
Factors affecting health safety are primarily mental, physical and environmental. The article examines the first two. Somatic factors relate to purely biological aspects of life of an organism, while psychological to adaptability and societal.
Through appropriate mechanisms psychosphere forms health safety on the one hand, but on the other the mechanisms in some interactions can pose problems that are explained more extensively in the last part of the work.

[1] Agnieszka Florczak – tytuł magistra zarządzania uzyskała w 2013 r. w Szkole Głównej Handlowej, obecnie doktorantka w dyscyplinie nauki o bezpieczeństwie na Uniwersytecie Przyrodniczo-Humanistycznym w Siedlcach. Zajmuje stanowisko Referenta administracyjnego w Akademii Obrony Narodowej. Obecnie zainteresowania naukowe koncentruje na antropologii bezpieczeństwa zdrowotnego.
[2] Siedlce University of Natural Sciences and Humanities.

KEYWORDS: health safety, psychosphere, somatosphere

WPROWADZENIE

Bezpieczeństwo to naczelna potrzeba człowieka i grup społecznych, jest także podstawową potrzebą państw i systemów międzynarodowych; jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia. Człowiek, grupa społeczna, państwo, organizacja międzynarodowa starają się oddziaływać na swoje otoczenie zewnętrzne i sferę wewnętrzną tak, by usuwać (a przynajmniej oddalać) zagrożenia, eliminując własny lęk, obawy, niepokój i niepewność. Pojęcie „bezpieczeństwo" jest wykorzystywane w różnych dziedzinach wiedzy opisujących zarówno rzeczywistość, w której człowiek żyje, jak i funkcjonowanie człowieka. Jak wiele innych pojęć stosowanych w języku polskim, jest pojęciem wieloznacznym i w zależności od obszaru analiz czy dziedziny wiedzy jest różnie rozumiane. Dodatkowo występuje także w połączeniu z innymi pojęciami i w ten sposób uzyskuje kolejne konteksty znaczeniowe. W efekcie istnieje wielka różnorodność i często brak jednoznaczności w rozumieniu bezpieczeństwa[3].

Jednym z przedmiotowych wymiarów bezpieczeństwa jest bezpieczeństwo zdrowotne. Jest ono podstawowym elementem subiektywnie odczuwanego poczucia bezpieczeństwa – bez tej podstawy człowiek traci poczucie kontroli, utrudnia lub uniemożliwia realizację wyznaczonych celów i ról społecznych[4]. Tekst ma charakter przeglądowo-dyskurswny, szczegółowo przeanalizowane zostaną w nim psychologiczne mechanizmy bezpieczeństwa zdrowotnego z analitycznym wyjaśnieniem pojęcia psychosfery bezpieczeństwa zdrowotnego. Znajomość podstawowych mechanizmów jest niezbędna do analizy samego pojęcia bezpieczeństwa.

CZYM JEST BEZPIECZEŃSTWO ZDROWOTNE?

Aby podać najodpowiedniejszą definicję bezpieczeństwa zdrowotnego, należałoby szerzej przyjrzeć się pojęciom zdrowia i bezpieczeństwa. Oba one mają charakter fenomenu trudnego do uchwycenia w badaniach naukowych – przenikają różne sfery, a to implikuje uzasadnioną potrzebę podejścia holistycznego[5]. Zdrowie według Światowej Organizacji Zdrowia to „nie tylko całkowity brak choroby czy kalectwa, ale także stan pełnego, fizycznego, umysłowego i społecznego dobrostanu"[6]. Uznaje się, że dobrostan fizyczny to zdrowie somatyczne, umysłowy – to zdrowie psychiczne, a społeczny to jest zdrowie

[3] M. Pomykała, *Bezpieczeństwo – w poszukiwaniu definicji*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej: Zarządzanie i Marketing" 2010/17 (4), s. 107.
[4] *Vide*: S. Jarmoszko, *O bezpieczeństwie zdrowotnym z perspektywy antropologii bezpieczeństwa*, referat wygłoszony na konferencji: „Bezpieczeństwo zdrowotne w Polsce - uwarunkowania personalne i strukturalne", UPH Siedlce 2014.
[5] J. Stańczyk, *Współzależność kategorii bezpieczeństwa i zdrowia jako problem teoretyczno-praktyczny*, [w:] M. Cieślarczyk, A. Filipek, A. Świderski, J. Ważniewska (red.), *Wybrane problemy bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli w Polsce*, Siedlce 2011, s. 13-33.
[6] Definicja według Konstytucji Światowej Organizacji Zdrowia z 1946 roku, Dz.U. 1948 nr 61 poz. 477.

emocjonalne oraz pełnia zdolności do utrzymania prawidłowych relacji z innymi ludźmi oraz pełnieniem ról społecznych. Nawiązując zatem do przytoczonej definicji można rozróżnić:

1. Zdrowie fizyczne, czyli somatyczne, odnosi się do niezaburzonego funkcjonowania całego organizmu, jak również wszystkich jego narządów i układów;
2. Zdrowie psychiczne jest określone relacjami prawidłowego kierowania zdolnościami przystosowawczymi oraz utrzymywania prawidłowych relacji z innymi ludźmi[7].

Ze względu na charakter analizowanej materii przedmiotu, warto dłużej pochylić się nad definicją i znaczeniem zdrowia psychicznego. Na zdrowie psychiczne składają się takie wskaźniki jak: zrozumienie własnych uczuć, przyjęte zasady myślenia i działania, poczucie własnej wartości, poczucie samospełnienia, samorealizacji, brak niepewności, odpowiednie reagowanie na stres, radzenie sobie ze stratami, dobre relacje ze społecznością, uczenie się na podstawie doświadczeń itd.[8]. Według Światowej Organizacji Zdrowia nie ma jednej, oficjalnej definicji zdrowia psychicznego, ponieważ różnice kulturowe, subiektywne odczucia oraz rywalizujące ze sobą profesjonalne teorie wpływają na to, jak termin ten jest rozumiany. Jedynym aspektem z którym zgadza się większość ekspertów jest to, że zdrowie psychiczne i zaburzenie psychiczne nie są do siebie przeciwstawne. Innymi słowy, brak rozpoznanej choroby psychicznej nie musi oznaczać zdrowia psychicznego[9].

Jednym ze sposobów na określenie stanu zdrowia psychicznego jest sprawdzenie jakości funkcjonowania danej osoby na co dzień. Jeśli jest zdolna do działania, potrafi znieść stres życia codziennego, utrzymać poprawne stosunki międzyludzkie i być niezależna, oraz jest w stanie odzyskać siły po trudnych sytuacjach życiowych, oznacza to, że jest to osoba zdrowa psychicznie.

Przechodząc do pojęcia bezpieczeństwa, trudno jest podać jedną uniwersalną i odpowiednią definicję. Bezpieczeństwo, podobnie jak zdrowie, jest wynikiem pewnych konstrukcji społecznych związanych z równością, stabilnością i pewnością. Bezpieczeństwo jest, ogólnie ujmując, stanem (czy też procesem) gwarantującym człowiekowi poczucie pewności istnienia i gwarancją na jego zachowanie i doskonalenie. Z punktu widzenia człowieka bezpieczeństwo oznaczać może brak możliwości utraty czegoś, co jest dla niego ważne (zdrowie, dobra materialne, szacunek, itd.).

Wyraźnie dostrzec można z przytoczonych definicji że pojęcie zdrowia i bezpieczeństwa są od siebie zależne. Można zatem powiedzieć, że bezpieczeństwo zdrowotne człowieka jest podstawowym elementem subiektywnie odczuwanego poczucia bezpieczeństwa – bez tej podstawy człowiek traci poczucie kontroli, utrudnia lub uniemożliwia realizację wyznaczonych celów i ról społecznych[10]. Zależność obydwu pojęć doskonale uchwycił M. Cieślarczyk w swoim modelu piramidy bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo zdrowotne leży u podstaw

---

[7] A. Florczak., *Mechanizmy i problemy psychosfery i somatosfery bezpieczeństwa zdrowotnego*, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności”, s. 59.

[8] Z. Juszczyński, *Szlachetne zdrowie, niech każdy się dowie – Wychowanie Fizyczne i Zdrowotne*, Warszawa 1999, s. 95-97.

[9] *Vide* http://lask.bip.net.pl/?p=document&action=show&id=8980&bar_id=3938 (17.02.2016).

[10] *Vide* S. Jarmoszko, *O bezpieczeństwie… op. cit.*

piramidy, oznacza to, że w sytuacji, kiedy poziom tego przedmiotowego wymiaru bezpieczeństwa człowieka i grup społecznych się obniża, to wpływa to negatywnie na inne przedmiotowe obszary bezpieczeństwa.

Pojęcie bezpieczeństwa zdrowotnego ściśle związane jest problematyką zagrożeń, a jego stan analizowany przez pryzmat możliwych zagrożeń. Dbałość o bezpieczeństwo zdrowotne obywateli jest konstytucyjnym obowiązkiem każdego państwa. Zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego jest strategicznym wyzwaniem XXI wieku dla Unii Europejskiej[11] jak również powinność do zapewnienia obywatelom równości dostępu do odpowiedniej opieki zdrowotnej bez względu na wiek, płeć, rasę, zamożność czy miejsce zamieszkania.

MECHANIZMY BEZPIECZEŃSTWA ZDROWOTNEGO

Zaczynając rozważania na temat mechanizmów bezpieczeństwa zdrowotnego należałoby najpierw wyjaśnić dwa podstawowe pojęcia: somatosfery i psychosfery bezpieczeństwa zdrowotnego[12]. W kontekście niniejszego artykuły temat somatosfery omówiony zostanie dość ogólnie, jednak niezbędne jest zarysowanie tej kwestii gdyż wiąże się ona na kilku płaszczyznach z psychologicznymi mechanizmami bezpieczeństwa zdrowotnego.

Somatosferą bezpieczeństwa zdrowotnego są wszystkie (swoiste i nieswoiste) mechanizmy obrony organizmu przed zagrożeniami. Warto dodać, że wiele z nich ewoluowało, dostosowując się do zagrożeń i wszelkie działania somatyczne organizmu mają charakter nieświadomy i biologicznie naturalny. Natura tak ukształtowała organizm człowieka, żeby był w stanie samoistnie obronić się przed zagrożeniami środowiskowymi, dając jednocześnie szansę na przetrwanie jednostkowe i gatunkowe. Te systemy obrony organizmu, od strony czysto biologicznej, mogą być utożsamione z bezpieczeństwem zdrowotnym człowieka. Patrząc całościowo na układ odpornościowy organizmu człowieka w jego skład wchodzą:

- komórki uczestniczące w reakcjach immunologicznych;
- naczynia chłonne;
- narządy limfoidalne;
- cytokiny, przeciwciała itd.[13].

Powyższe elementy stanowią tzw. odporność swoistą organizmu, czyli możliwość szybkiego reagowania przez system immunologiczny na wirusy, bakterie i drobnoustroje, które zdołały wniknąć do organizmu. Istnieje również odporność nieswoista, a jej głównymi mechanizmami są: skóra, błony śluzowe, włosy itd. Ten rodzaj odporności jest pierwszą linią ochrony organizmu przed czynnikami chorobotwórczymi. Mechanizmy odporności swoistej

[11] *Biała Księga – Razem na rzecz zdrowia. Strategiczne podejście dla UE na lata 2008-2013*, Komisja Wspólnoty Europejskiej, Bruksela 2007.
[12] S. Jarmoszko, *Antropologia bezpieczeństwa. Kontury naukowej tożsamości*, Siedlce 2015, s. 195-207.
[13] J. Gołąb, M. Jakóbisiak, W. Lasek, T. Stokłosa, *Immunologia*, Warszawa 2007, s. 6.

i nieswoistej są ze sobą nierozerwalnie powiązane i są jednym z najważniejszych składowych somatosfery bezpieczeństwa zdrowotnego człowieka[14].

Psychosferą bezpieczeństwa zdrowotnego nazwać można wszystkie mechanizmy obronne o charakterze dyspozycyjnym oraz czynności zaradcze, które determinowane są sytuacyjnie. Psychologiczne mechanizmy obronne występują u każdego człowieka w większym bądź mniejszym natężeniu i często pełnią rolę nie tylko obronną i ochronną ale również przystosowawczą[15]. Mechanizmy bezpieczeństwa psychicznego człowieka są bardziej złożone niż te w przypadku somatosfery, zatem poświęcony im zostanie oddzielny podrozdział.

ZAGROŻENIA PSYCHICZNEGO BEZPIECZEŃSTWA ZDROWOTNEGO

Trudno byłoby jednoznacznie i wyczerpująco wymienić wszelkie zagrożenia dotyczące psychicznego bezpieczeństwa zdrowotnego człowieka. Ważną kwestią jest to, że zagrożenia somatyczne mogą mieć duży wpływ na stan zdrowia psychicznego i odwrotnie. Dwie te sfery wzajemnie się przenikają i na poczet analizy psychologicznych zagrożeń bezpieczeństwa zdrowotnego nie należy ich rozdzielać na oddzielne kategorie.

Zagrożenie, najogólniej ujmując, to pewna możliwość destrukcyjnego oddziaływania na podmiot bezpieczeństwa, przez co staje się niezmienną i nieuniknioną, a w niektórych wypadkach powszechną, rzeczywistością życia ludzkiego. Jednocześnie ma ono ścisły związek z bezpieczeństwem, które w ten sposób czyni zagrożenie jego podstawową kategorią. Identyfikacja zagrożeń i wiedza o nich stają się zatem podstawowym warunkiem do wszczęcia działań zapobiegawczych oraz organizacji obrony[16].

Najważniejszym zagrożeniem zdrowia psychicznego dla człowieka jest stres[17]. Instytut Badania Opinii i Rynku PETRON S.A przeprowadził ankietę dotyczącą najbardziej stresujących sfer życia, odpowiedzi respondentów przedstawiły się następująco:

- codzienna praca – 36%;
- relacje, sprawy codzienne – 26%;
- problemy finansowe – 24%;
- problemy zdrowotne – 18%;
- zajęcia szkolne, na uczelni – 16%;
- życie w pośpiechu, presja czasu – 4%;
- budowanie kariery zawodowej – 3%;
- codzienne sytuacje – 3%[18].

[14] *Vide* J. Gołąb, M. Jakóbisiak, W. Lasek, T. Stokłosa, *op. cit*. s. 8-12.
[15] B. Harwas-Napierała, *Czynniki społeczno-rodzinne w kształtowaniu się lęku u młodzieży,* Poznań 1987, s. 28.
[16] *Vide* Z. Ciekanowski, *Rodzaje i źródła zagrożeń bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza", CNBOP-PIP, Kwartalnik 2010/1, s. 27.
[17] J. Heitzman, *Zagrożenia stanu zdrowia psychicznego Polaków*, „Nauka" 4/2010, s. 53.
[18] J. Heitzman, *op. cit*., s. 53-55

W większości są to przykłady sytuujące się w otoczeniu. Organizm człowieka w naturalny sposób został ukształtowany tak, aby móc sobie radzić z zagrożeniami. Jednak czasem mechanizmy te zaczynają zawodzić. Wyżej wymienione zagrożenia zewnętrzne mogą przerodzić się w zagrożenia wewnętrzne, kiedy to człowiek przestaje sobie radzić w danej sytuacji i zaczynają w skutek bezsilności pojawiać się również objawy czysto somatyczne. Niejednokrotnie długie przebywanie w sytuacjach stresowych prowadzi do pojawienia się chorób psychicznych. Załamania nerwowe, depresja, apatia stają się realnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa zdrowotnego człowieka.

Należy zwrócić uwagę na to, że na przestrzeni wieków zagrożenia dla zdrowia psychicznego ewoluowały. W dobie XXI wieku człowiek sam kreuje pewne zagrożenia wpływające na stan bezpieczeństwa psychicznego zarówno pojedynczej jednostki, jak i społeczeństwa. Człowiek zmuszany przez otoczenie, sytuację lub własną ambicję stara się stać „nadczłowiekiem", tracąc w tej pogoni świadomość tego co może być dobre lub złe. Światowa Organizacja Zdrowia oceniła, że niebezpieczeństwa ostatnich czasów tj. substancje psychoaktywne, mobbing, praca ponad normę, uzależnienie od Internetu, stanowi 50% zarejestrowanych przyczyn zaburzeń psychicznych[19].

Światowa Organizacja Zdrowia w obawie o psychiczne bezpieczeństwo zdrowotne społeczeństwa zaleca podjęcie przez kraje członkowskie następujących działań:

– zapewnić dostępność leczenia w pierwszym kontakcie;
– udostępnić odpowiednie leki wszystkim chorym;
– zapewnić opiekę ze strony społeczeństwa;
– edukować społeczność;
– zaangażować społeczności i rodziny;
– ustanowić politykę narodową, programy i legislację;
– rozwijać zasoby ludzkie;
– ustanowić połączenia z innymi sektorami (takimi jak: edukacja, praca, opieka socjalna, itp.);
– monitorować zdrowie psychiczne społeczeństwa;
– wspomagać dalsze badania[20].

Wdrożenie powyższych działań skutkować ma zwiększeniem świadomości społecznej oraz dostępności do pomocy medycznej. Potrzeba intensywnego zainteresowania problemami zdrowia psychicznego w społeczeństwie wzrasta wraz z procesem globalizacji.

---

[19] V. Skrzypulec-Plinta, B.T. Woronowicz, B. Wojewódzka, M. Marsollek, *Wolni od uzależnień behawioralnych*, Opole 2012, s. 10-14.

[20] *Zielona Księga – Poprawa zdrowia psychicznego Ludności. Strategia zdrowia psychicznego dla Unii Europejskiej*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2005.

PSYCHOLOGICZNE MECHANIZMY BEZPIECZEŃSTWA ZDROWOTNEGO

Psychosferę bezpieczeństwa zdrowotnego tworzy obrona psychiczna, na którą składają się czynności zaradcze i mechanizmy obronne. Pierwsze z nich stosowane są świadomie i intencjonalnie oraz determinowane są przez daną sytuację, drugie mają charakter dyspozycyjny, aktywizowane są nieświadomie i nieintencjonalnie[21]. Czynności obronne podzielić można na konstruktywne i niekonstruktywne. Pierwszy rodzaj są to wszelkie czynności, które prowadzą do rozwoju drugie wręcz przeciwnie. Do konstruktywnych obron psychicznych należą przede wszystkim:

- umysłowe opanowanie zagrożenia, a więc poznawcza analiza problemu powiązana z poszukiwaniem możliwych strategii jego korzystnego rozwiązania;
- psychiczna mobilizacja, polegająca na formułowaniu pozytywnych autosugestii dotyczących wzmacniania własnej wartości, kompetencji oraz wzbudzania pozytywnych emocji, mobilizujących do radzenia sobie z problemami;
- samokontrola i relaksacja – opanowanie własnych emocji i zachowania przez stosowanie znanych osobie technik i metod relaksacji np. ćwiczenia fizyczne[22].

Natomiast jeśli chodzi o psychiczne obrony niekonstruktywne, mogą zostać zaliczone przede wszystkim:

- emocjonalno-fizjologiczne odreagowanie – przejawia się w postaci nadmiernie silnych reakcji fizjologicznych, które w znaczący sposób utrudniają uruchomienie obron konstruktywnych (np. biegunki, kołatanie serca, poczucie wyczerpania);
- stłumienie – to unikanie myślenia o problemie, które może przynieść chwilową ulgę, ale w dłuższej perspektywie nie przynosi oczekiwanych rezultatów, szczególnie w takich sytuacjach, w których zażegnanie trudnej sytuacji wymaga natychmiastowej interwencji. Typowe przykłady takiego zachowania to np. unikanie miejsc lub sytuacji kojarzonych z zagrożeniem, niedopuszczanie do świadomości informacji zagrażającej, unikanie wspomnień;
- uwrażliwienie – wiąże się z nadmierną koncentracją na problemie, stałym rozpamiętywaniem, wspominaniem trudnej sytuacji;
- poznawcze reinterpretacje – dotyczą umysłowego przeformułowania napływających zagrażających treści w taki sposób, aby straciły na swej sile i w subiektywnym odczuciu podmiotu były mniej zagrażające. Wszelkie zabiegi pomniejszenia danego zagrożenia dokonują się wyłącznie w sferze poznawczej i mają charakter samooszukiwania, fałszowania rzeczywistości;
- psychiczna demobilizacja – osoba stosująca tego typu obronę w obliczu zagrożenia nie dostrzega jakichkolwiek możliwości zaradczych, a wręcz przeciwnie, doświadcza poczucia niskiej wartości siebie, winy, krzywdy, czuje się osamotniona[23].

---

[21] *Vide* A. Senejko, *Obrona psychologiczna jako narzędzie rozwoju. Na przykładzie adolescencji,* Warszawa, s.104.
[22] *Ibidem*, s. 91.

Psychologiczne mechanizmy bezpieczeństwa zdrowotnego uruchamiane są przez organizm człowieka w odpowiedzi na zagrożenie. Obniżone samopoczucie, niekorzystne stany psychiczne zaburzają z kolei możliwości twórczego funkcjonowania jednostek i zbiorowości, przyczyniając się do naruszenia indywidualnego i społecznego kapitału aktywności ludzkiej. Uczucia te pojawiają się na ogół jako efekt postrzeganych zagrożeń spadających na jednostkę z otaczającego świata; zagrożeń i wyzwań, których nie jest w stanie ani uniknąć, ani im sprostać. Zarówno wyniki badań opinii publicznej, jak i obserwacje potoczne zdają się wskazywać, że wiele zjawisk występujących obecnie u nas na poziomie makrospołecznym i na poziomie funkcjonowania instytucji, łatwo przekształca się w takie stresory[24].

Najczęstszymi zagrożeniami dla psychicznego bezpieczeństwa zdrowotnego jest niestabilność ekonomiczna, niepewność zatrudnienia, problemy rodzinne, prześladowanie. Tak naprawdę każdy impuls docierający do mózgu człowieka jest swoistym bodźcem, który wywołuje określony rodzaj reakcji o charakterze czysto somatycznym bądź czysto psychologicznym.

Psychologiczne mechanizmy obronne występują u każdego człowieka w większym bądź mniejszym natężeniu i często pełnią rolę nie tylko obronną i ochronną, ale również przystosowawczą[25]. Aby móc poddać dokładnej analizie psychologiczne mechanizmy obronne, należy najpierw przyjrzeć się pojęciu lęku i bólu (które są podstawowymi instrumentami ochrony psychologicznej). Z Freud uważał bowiem, że mechanizmy obronne to są sposoby radzenia sobie z lękiem. Lęk definiowany jest jako nieprzyjemny stan emocjonalny związany z przewidywaniem nadchodzącego z zewnątrz lub pochodzącego z wewnątrz organizmu niebezpieczeństwa, objawiający się jako niepokój, uczucie napięcia, skrępowania, zagrożenia. W odróżnieniu od strachu jest on procesem wewnętrznym, nie związanym z bezpośrednim zagrożeniem lub bólem[26]. Natomiast ból jest zjawiskiem psychosomatycznym, co odzwierciedla definicja Międzynarodowego Stowarzyszenia Badania Bólu (*International Accociationfor the Study of Pain* – IASP), są to przykre doznania zmysłowe i uczuciowe spowodowane rzeczywistym lub zagrażającym uszkodzeniem tkanek albo odczuwane jako uszkodzenie. Jest to więc doświadczenie subiektywne, wieloobszarowe, przeżywane indywidualnie przez człowieka i to tłumaczy jego dużą różnorodność[27].

Pojęcie bólu rozpatrywać należy także pod kątem somatycznym i psychologicznym. Ból według definicji Międzynarodowego Towarzystwa Badania Bólu to subiektywnie przykre i negatywne wrażenie zmysłowe i emocjonalne, powstające pod wpływem bodźców uszkadzających tkankę (tzw. nocyceptywnych) lub zagrażających ich uszkodzeniem. Ból jest

---

[23] *Ibidem*, s. 95.
[24] A. Ostrowska, *Społeczeństwo ryzyka? Zagrożenia dla zdrowia psychicznego*, [w:] H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard (red.), *Niepokoje polskie*, Warszawa 2004, s. 121-142.
[25] A. Florczak, *op. cit.*, s. 61.
[26] A. Kępiński, *Lęk*, Kraków 2002, s. 11.
[27] H.D. Hadjistavropoulos, K.D. Craig, *Acute and chronic low back pain: cognitive, affective, and behavioral dimensions*, „J. Consult. Clin. Psychol.” 62(2)/1994, s. 341-349.

odczuciem subiektywnym, dlatego jest nim wszystko to, co chory w ten sposób nazywa, bez względu na obiektywne objawy z nim związane[28].

Najbardziej uniwersalnym teoretycznym modelem bólu jest koncepcja Wade'a i Price'a, która stanowi próbę połączenia większości założeń teoretycznych w jedną, spójną całość. Teoria ta określa ból jako proces wieloetapowy, ułatwia jego zrozumienie i ma praktyczne implikacje. Pierwszy etap odpowiada percepcji zmysłowo-dyskryminacyjnej. Drugi to pojawiający się natychmiast etap przykrości. Trzeci to etap złożonej odpowiedzi poznawczo-wartościującej i związanych z nią reakcji uczuciowych. Etap czwarty odpowiada ekspresji bólu wyrażonej tak zwanym zachowaniem bólowym[29]. Obydwa pojęcia ściśle łączą się z psychosferą bezpieczeństwa zdrowotnego i prowokują organizm do uruchomienia psychologicznych mechanizmów obronnych.

Psychologiczne mechanizmy obronne (PMO), jak już wcześniej wspomniano, pełnią funkcję ochrony osobowości przed zagrażającymi jej uczuciami, często pochodzącymi z nieświadomości, takimi jak strach, lęk lub nadmierne napięcie. Dzięki nim człowiek zachowuje równowagę psychiczną i radzi sobie w sytuacjach stresowych. Jednak stosowane w nadmiarze lub nieadekwatnie do sytuacji stają się źródłem wielu problemów psychicznych i przystosowawczych. PMO pomagają ludzkiej psychice w walce z trudnymi sytuacjami, nie poprzez ich zmianę, a zniekształcenie rzeczywistości. Problem pojawia się w przypadku, kiedy ich występowanie przeradza się w nawyk i trwale zniekształca postrzeganie rzeczywistości.

Istnieje kilka klasyfikacji psychologicznych mechanizmów obronnych człowieka. Ciekawy podział przedstawia McWilliams klasyfikując je na mechanizmy pierwotne (prymitywne) oraz wtórne (wyższego rzędu). Poniższa tabela przedstawia kwalifikację mechanizmów według McWilliams.

PIERWOTNE MECHANIZMY OBRONNE	Prymitywne wycofanie – wycofanie z sytuacji społecznych i interpersonalnych. Stres związany z tymi kontaktami jest zastępowany stymulowaniem swojego wewnętrznego świata fantazji. Przykładem na stosowanie takiego mechanizmu obronnego jest zażywanie substancji chemicznych w celu zmiany stanu świadomości.
	Zaprzeczenie – pozwala na radzenie sobie z nieprzyjemnymi doświadczeniami. Człowiek, który posługuje się zaprzeczeniem, nie przyjmuje do wiadomości istnienia tych doświadczeń.
	Omnipotentna kontrola – potrzeba posiadania władzy i potrzeba sprawowania nad wszystkim kontroli.
	Prymitywna idealizacja i dewaluacja – mechanizmy idące ze sobą w parze, jedno po drugim.
	Projekcja – przypisanie własnego, nieakceptowanego impulsu innej osobie.
	Introjekcja – mechanizm odwrotnie proporcjonalny do projekcji.

[28] IASP, Committee on taxonomy, http://ptbb.pl/bol/114-bol (29.03.2016.).
[29] R. Gatchel, J. Weisberg, *Personality characteristics of patients with pain*, Washington 2002, s. 89-107.

	Rozszczepienie – mechanizm powodujący reakcję radzenia sobie ze zintensyfikowanymi lękami poprzez rozdzielenie obiektów kojarzonych z dobrymi doświadczeniami od tych kojarzonych ze złymi.
	Dysocjacja – jest reakcją na traumatyczne doświadczenie. Pozwala na wyjście poza własne ciało w sytuacjach traumatycznych.
WTÓRNE MECHANIZMY OBRONNE	Wyparcie – usunięcie ze świadomości lub utrzymywanie poza świadomością myśli, wyobrażeń i wspomnień, które są bolesne lub budzą lęk.
	Regresja – powrót, zwykle pod wpływem stresu, do zachowania charakterystycznego dla wcześniejszego okresu rozwojowego.
	Izolacja – oddzielenie myśli (agresywnych lub seksualnych) od towarzyszących im uczuć, które podlegają stłumieniu.
	Intelektualizacja – intelektualne przetworzenie impulsów agresywnych lub seksualnych, pozwalające odciąć się od nierozładowanych napięć, niezaspokojonych potrzeb seksualnych, konfliktowych myśli lub uczuć.
	Racjonalizacja – użycie samooszukujących się usprawiedliwień nieakceptowanego zachowania lub niepowodzenia.
	Segmentacja – współistnienie w świadomości konfliktowych elementów, np. dwóch sprzecznych z sobą zachowań lub idei. Anulowanie – usunięcie czynu agresywnego w rytualny sposób, poprzez odkupienie go lub wynagrodzenie go komuś.
	Wracanie przeciwko ja – ma on za zadanie „przekserowanie" negatywnych odczuć lub postaw z obiektu zewnętrznego na własne ja.
	Przemieszczenie – przeniesienie uczuć, zainteresowań itp., uznanych za nieodpowiednie, z jednej osoby na inną, z jednego przedmiotu na drugi, o mniejszym ryzyku, zagrożeniu, niebezpieczeństwie, lub w większym stopniu akceptowaną społecznie – bardziej „dozwoloną".
	Reakcja upozorowana – wyrażenie uczuć lub zachowań przeciwnych niż rzeczywiście odczuwane, po to by prawdziwe pozostały wyparte. Zachowanie przeciwne wyrażone jest przesadnie.
	Odwrócenie – w mechanizmie tym pozycja osoby zmienia się z podmiotu w przedmiot i na odwrót. Przykładem może być sytuacja, gdy ktoś szczególnie potrzebujący opieki i zainteresowania wybiera sobie zawód, który od niego wymaga opiekowania się innymi.

Tabela 1. *Klasyfikacja psychologicznych mechanizmów obronnych według McWilliams.*
Źródło: Opracowanie własne na podst.: J. Strelau, *Psychologia. Podręcznik akademicki*, Gdańsk 2000, s. 616-617.

Sytuacja zagrożenia może wywołać różne mechanizmy, w zależności od struktury danej osoby. Przeważnie w pierwszej kolejności uruchamiane są mechanizmy pierwotne. PMO powodują rzeczywiste zmniejszenie sytuacji lękowej, poczucia winy i utrzymanie właściwej oceny własnej osoby, przez co człowiek czuje się bezpieczny. Psychologiczne mechanizmy obronne umożliwiają bezpieczne, akceptowane przez świadomość kompromisowe formy rozładowywania i zaspokajania potrzeb, popędów, pragnień i życzeń, które są aktualnie nie do przyjęcia, które są sprzeczne z uznawanymi przez nas czy grupę standardami zachowania. Jednak w niektórych sytuacjach PMO zaczynają zawodzić, co prowadzi do zagrożeń w obszarze zdrowia psychicznego i somatycznego. Zdarza się, że człowiek w obliczu

ciągłego stresu lub długotrwałego poczucia zagrożenia zaczyna przyjmować „ciągłą" postawę obronną. W takim przypadku mechanizmy obronne mogą zacząć działać na niekorzyść, prowadząc do zaburzenia oceny rzeczywistości i całkowitego zatracenia poczucia bezpieczeństwa, najczęściej po długim okresie objawia się to zaburzeniami zdrowia psychicznego, a w następstwie często też somatycznego[30].

Najlepszym przykładem zawodności PMO jest depresja. Choć jest to choroba niezakaźna, często bywa nazywana epidemią XXI wieku. Ze względu na przyczynę to zaburzenie psychiczne można podzielić na endogenne i egzogenne. O ile depresja endogenna uwarunkowana jest biologicznie, to egzogenna ma podłoże czysto psychospołeczne. W tym przypadku na skutek przedłużającej się sytuacji stresowej zaczynają zawodzić wszystkie psychologiczne mechanizmy obronne. Osoba z objawami staje przed poważnym zagrożeniem dla swojego bezpieczeństwa zdrowotnego. Zaburzenie nieleczone powoduje, że człowiek wycofuje się, zaczyna unikać pracy, kontaktów z innymi ludźmi skupiając się przede wszystkim na swoim wewnętrznym smutku. Depresja często prowadzi do zaburzeń odżywiania (które w efekcie wywołują szereg następstw somatycznych), samookaleczeń, myśli i prób samobójczych. Depresja jest tylko jednym z bardzo wielu przykładów złego funkcjonowania PMO.

W obliczu tak dużego problemu bezpośrednio zagrażającemu psychicznemu bezpieczeństwu zdrowotnemu, zaczęły powstawać Programy Ochrony Zdrowia Psychicznego. W 2005 r. Komisja Europejska wydała Zieloną Księgę na rzecz poprawy zdrowia psychicznego ludności oraz strategii zdrowia psychicznego dla Unii Europejskiej, lecz analiza jej treści zasługuje na odrębną rozprawę.

PODSUMOWANIE

Bezpieczeństwo zdrowotne człowieka jest podstawowym elementem subiektywnie odczuwanego poczucia bezpieczeństwa – bez tej podstawy człowiek traci poczucie kontroli, utrudnia lub uniemożliwia realizację wyznaczonych celów i ról społecznych[31].Natura tak ukształtowała organizm człowieka, żeby był w stanie samoistnie obronić się przed zagrożeniami środowiskowymi, dając jednocześnie szansę na przetrwanie gatunkowe i jednostkowe. Te systemy obrony organizmu, od strony czysto biologicznej, mogą być utożsamione z bezpieczeństwem zdrowotnym człowieka. Autorka w niniejszym artykule skupia się na psychologicznych aspektach bezpieczeństwa zdrowotnego. Analizie zostały poddane zagrożenia psychicznego zdrowia człowieka oraz mechanizmy uruchamiane świadomie bądź intencjonalnie przez organizm człowieka w obliczu niebezpiecznych wydarzeń.

[30] J. Strelau, *op.cit.*, s. 618-620.
[31] *Vide*: S. Jarmoszko, *O bezpieczeństwie… op. cit.*

BIBLIOGRAFIA

Biała Księga – Razem na rzecz zdrowia. Strategiczne podejście dla UE na lata 2008-2013. 2007. Bruksela: Komisja Wspólnoty Europejskiej.

Ciekanowski Zbigniew. 2010. „Rodzaje i źródła zagrożeń bezpieczeństwa". Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza, CNBOP-PIP. Kwartalnik 2010/1 : 17-46.

Florczak Agnieszka. 2015. „Mechanizmy i problemy psychosfery i somatosfery bezpieczeństwa zdrowotnego". De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności 1(1): 58-71.

Gatchel Robert, Weisberg James. 2002. Personality characteristics of patients with pain. Washington: American Psychological Association.

Gołąb Jakub, Jakóbisiak Marek, Lasek Witold, Stokłosa Tomasz. 2007. Immunologia. Warszawa: PWN.

Hadjistavropoulos Heather Deanne, Craig Ken. 1994. „Acute and chronic low back pain: cognitive, affective, and behavioral dimensions". Journal of Consulting Clinical Psychology 62(2): 341-349.

Harwas-Napierała Barbara. 1987, Czynniki społeczno-rodzinne w kształtowaniu się lęku u młodzieży. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza.

Heitzman Janusz. 2010. „Zagrożenia stanu zdrowia psychicznego Polaków". Nauka 4: 53-59.

Jarmoszko Stanisław. 2004. O bezpieczeństwie zdrowotnym z perspektywy antropologii bezpieczeństwa. referat wygłoszony na konferencji Bezpieczeństwo zdrowotne w Polsce – uwarunkowania personalne i strukturalne. UPH Siedlce.

Jarmoszko Stanisław. 2015. Antropologia bezpieczeństwa. Kontury naukowej tożsamości. Wydawnictwo UPH w Siedlcach.

Juszczyński Zygfryd. 1999. Szlachetne zdrowie, niech każdy się dowie – Wychowanie Fizyczne i Zdrowotne. Warszawa: PWN.

Kępiński Antoni. 2002. Lęk. Kraków: Wydawnictwo Literackie.

Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia z 1946 roku. Dz.U. 1948 nr 61 poz. 477.

Ostrowska Antonina. 2004. Społeczeństwo ryzyka? Zagrożenia dla zdrowia psychicznego. W Niepokoje polskie, 121-142. Wydawnictwo IFiS PAN Warszawa.

Pomykała Marta. 2010. „Bezpieczeństwo – w poszukiwaniu definicji". Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej. Zarządzanie i Marketing 17 (4): 107-114.

Senejko Alicja. 2010.Obrona psychologiczna jako narzędzie rozwoju. Na przykładzie adolescencji. Warszawa: PWN.

Skrzypulec-Plinta Violetta, Woronowicz Bohdan Tadeusz, Wojewódzka Barbara, Marsollek Marcin. 2012. Wolni od uzależnień behawioralnych. Opole: ROPS.

Stańczyk Jerzy. 2011.Współzależność kategorii bezpieczeństwa i zdrowia jako problem teoretyczno-praktyczny. W Wybrane problemy bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli w Polsce, 13-33. Wydawnictwo UPH w Siedlcach.

Strelau Jan. 2000. Psychologia. Podręcznik akademicki, Gdańsk: GWP.

Zielona Księga – Poprawa zdrowia psychicznego Ludności. Strategia zdrowia psychicznego dla Unii Europejskiej. 2005. Bruksela: Komisja Wspólnot Europejskich.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

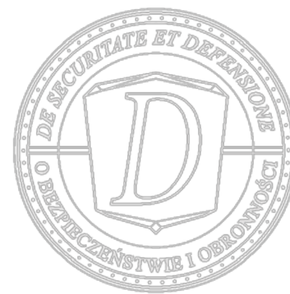
http://lask.bip.net.pl/?p=document&action=show&id=8980&bar_id=3938.
http://ptbb.pl/.
http://www.who.int/en/.
http://www.who.int/topics/health_promotion/en/.

Konrad HARASIM[1]

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach[2]

Wydział Humanistyczny

konrad_harasim@wp.pl



PSYCHOSPOŁECZNE IMPLIKACJE BEZROBOCIA

ABSTRAKT: Celem artykułu jest przedstawienie negatywnych skutków psychospołecznych, jakie powoduje bezrobocie. Przedmiotem artykułu jest współczesna identyfikacja następstw bezrobocia: dezintegracji i wykluczenia społecznego, braku możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb materialnych; destrukcyjnym wpływie na dobrostan psychiczny jednostki i jej otoczenia oraz zjawiska patologii społecznej. Następstwa bezrobocia negatywnie wpływają na poczucie bezpieczeństwa jednostki: bezpieczeństwa personalnego, społecznego, ekonomicznego. Masowa skala i dynamika bezrobocia wymaga stałego monitoringu i działań ze strony polityki publicznej. Tym bardziej, że największą grupa ludzi pozostających bez pracy to wykształceni młodzi ludzie tzw. Generacja NEET.

SŁOWA KLUCZOWE: psychologia bezrobocia, socjologia bezrobocia, problem społeczny, zagrożenie bezpieczeństwa, generacja NEET

PSYCHOSOCIAL IMPLICATIONS OF UNEMPLOYMENT

ABSTRACT: The purpose of the article is to present the negative psychosocial effects that are caused by unemployment. The subject of the article is a contemporary identification of the consequences of unemployment: disintegration and social exclusion, lack of opportunities to satisfy basic material needs; destructive influence on the well-being of the individual and its environment; the phenomenon of social pathology. The consequences of unemployment negatively affect the individuals sense of security: the personal, social, and economic one. Mass character of the scale of unemployment and its dynamics require constant monitoring and action taken by the public policy, especially that the largest group of unemployed people is the so-called NEET generation – educated young people.

KEYWORDS: psychology of unemployment, sociology of unemployment, social problem, NEET generation

[1] Konrad Harasim – politolog, psycholog, absolwent studiów podyplomowych w zakresie Języka polskiego oraz studiów podyplomowych w zakresie Przygotowania pedagogicznego. Zainteresowania naukowe: bezpieczeństwo strukturalne i personalne, psychosocjologia problemów społecznych, psychologia i socjologia dewiacji, metody jakościowe w naukach społecznych, suicydologia.

[2] Siedlce University of Natural Sciences and Humanities.

WPROWADZENIE

W artykule przedstawiono degeneracyjne, zarówno dla jednostki jak i społeczeństwa, aspekty bezrobocia. Brak poczucia bezpieczeństwa ekonomicznego jednostki może nieść za sobą szereg następstw min. wzrost przestępczości, marginalizację społeczną, zaburzenia zdrowotne czy niepokoje społeczne. Celem publikacji jest – poprzez dokonanie pewnych symplifikacji – syntetyczne przestawienie skutków bezrobocia. Bezrobocie dotyka całych grup społecznych, a w ostatnich latach najbardziej dotkniętą grupą są ludzie młodzi[3].

Fakt, że bezrobocie jest problemem społecznym, jest niepodważalny i jako taki rozumiany jest nie tylko przez badaczy tego zjawiska. Jak każdy problem społeczny, tak i ten, może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa społecznego – tak na poziomie centralnym jak i lokalnym. Mechanizmów powstawania problemów społecznych, należy upatrywać w dynamicznych zmianach społecznych i gospodarczych, w dysfunkcjonalności instytucji społecznych, administracyjnych i politycznych jak również w zaniedbaniach i braku kwalifikacji urzędników i polityków. Nie mniej istotnym aspektem pozostaje nieprzystosowanie jednostki do wypełniania ról społecznych. Bezrobocie jest obiektem zainteresowania polityków, socjologów, psychologów, demografów, ekonomistów czy wreszcie polityków. To właśnie spośród tych specjalistów powołuje się ekspertów, którzy mają za zadanie stworzyć i wdrożyć programy naprawcze. Sprawa jest o tyle specyficzna, że jeszcze nigdy w historii, młodzi ludzie pozostający bez pracy, nie mogli legitymizować się tak wysokimi kwalifikacjami. Ta okoliczność, nastręcza gronom eksperckim więcej problemów przy konstruowaniu programów zaradczych[4]. Z drugiej strony, od osoby z wyższym wykształceniem, należałoby wymagać otwartości, zaradności i samodyscypliny. Trudno jednak wymagać, że każdy bezrobotny poradzi sobie ze swoimi problemami i zagospodaruje swoją osobę na rynku pracy.

KONSEKWENCJE BEZROBOCIA DLA JEDNOSTKI I SPOŁECZEŃSTWA

Analiza następstw bezrobocia musi być przeprowadzona z różnych perspektyw. Pierwszą jest czas trwania bezrobocia. Jest on jednym z podstawowych czynników wpływających na jego skutki. Skutki pozytywne będące konsekwencją bezrobocia frykcyjnego (zwiększenie elastyczności rynku pracy, zastopowanie wzrostu płac oraz zwiększenie efektywności pracy)[5], ścierają się z nieporównywanymi społecznymi, politycznymi oraz ekonomicznymi reperkusjami, będącymi efektem bezrobocia długotrwałego. Najdotkliwszą konsekwencją bezrobocia długotrwałego jest pozbawienie człowieka urzeczywistnia podstawowej potrzeby, jaką jest potrzeba pracy – dzięki realizacji, której osiąga on zamierzone cele. Kolejne skutki bezrobocia to tzw. utracone

[3] *Vide* http://stat.gov.pl – Raport *Bezrobocie Rejestrowe I-II kwartał 2016*; (31.10. 2016).
[4] *Vide* http://www.eurofound.europa.eu – Raport *Youth and work*; (17.04.2016).
[5] T. Pilch, J. Lepalczyk, *Pedagogika społeczna. Człowiek w zmieniającym się świecie*, Warszawa 1995.

możliwości[6], rozumiane, jako wzrost wydatków państwa; emigrację zarobkową młodych, wykształconych ludzi czy zawężenie możliwości ekonomicznych[7].

Bezrobocie i jego skutek w postaci degradacji ekonomicznej i społecznej dotyczą nie tylko samego bezrobotnego, ale wpływają tez na jego najbliższe otoczenie. Konsekwencją wymuszonych oszczędności jest nie tylko deficyt w realizacji potrzeb wyższego rzędu, ale także (i niejednokrotnie przede wszystkim) potrzeb podstawowych. Pośrednim następstwem pozostawania bez pracy jest zachwianie dobrostanu psychosomatycznego czy niedożywienie[8]. Trudny do przewidzenia koniec pozostawania bezrobotnym implikuje powstanie nowej generacji ludzi ubogich – zalicza się do nich rodziny poniżej progu minimum socjalnego[9].

Szkodliwe skutki psychospołeczne – frustracja, stres, alienacja społeczna powodują konflikty interpersonalne w najbliższym otoczeniu bezrobotnego i jego rodzinie. Można spotkać się z tezami, że aby określić rzeczywistą liczbę dotkniętych bezrobociem – należy liczbę osób bez pracy pomnożyć przez cztery[10].

Najnowsza literatura przedmiotu zwraca uwagę, na tzw. rodzinę bezrobotną, w której bezrobocie degraduje status materialny i społeczny. Powoduje to spadek samooceny a zarazem wzmaga izolacjonizm i frustrację. W przypadku dzieci z rodzin bezrobotnych obserwuje się problemy w nauce, tendencje do zaniedbywania obowiązków szkolnych czy skłonności do popełniania przestępstw (kradzieże, wymuszenia, handel narkotykami) czy też popadania w inne patologie (prostytucja, surogacwo) w celu zaspokojenia potrzeb materialnych. Spotyka się też zjawisko dziedziczenia bezrobocia[11].

Następne pokolenie zasila rzesze osób bezrobotnych – powstaje tzw. kultura bezrobotnych[12], którą tworzą osoby długotrwale bezrobotne, akceptujące swoje bezrobocie i przystosowane do istniejących warunków. W kręgu ich najbliższego otoczenia są inni bezrobotni jednoczy ich wspólny wróg, czyli ci przez których pozostają bez pracy (politycy, urzędnicy, system polityczny). Przeważnie nie szukają winy w sobie, pozostając biernym odbiorcą zasiłków. Nie podejmują prób znalezienia zatrudnienia, nie podejmują planów na przyszłość – zależy im na przetrwaniu a nie na zmianie statusu quo[13].

---

[6] J. Główczyk, *Nowy słownik ekonomiczny*, Warszawa 2013.
[7] Z. Pisz, *Wybrane problemy polityki społecznej*, Wrocław 1995, s. 117-118.
[8] M. Malikowski, D. Markowski (red.), *Struktura społeczna, rynek pracy, bezrobocie*, Rzeszów 2012, s. 177.
[9] Minimum socjalne – *to wskaźnik społeczny mierzący koszty utrzymania gospodarstw domowych. Zakres i poziom zaspokajanych potrzeb według tego modelu winny zapewniać takie warunki życiowe, by na każdym z etapów rozwoju człowieka umożliwić reprodukcję jego sił życiowych, posiadanie i wychowanie potomstwa oraz utrzymanie więzi społecznych*, cyt za: www.ipiss.com.pl, (31.10.2016).
[10] S. Retowski, *Bezrobocie i odpowiedzialność*, Warszawa 2012.
[11] Bezrobotni rodzice nie są w stanie zapewnić dzieciom odpowiedniego wykształcenia – dodatkowo często przekazują im własny wzorzec zachowania: bezradność, poczucie niemożności zmienienia swojego życia i pesymizm. Bezrobotne rodziny charakteryzuje także często roszczeniowa postawa wobec społeczeństwa, za: W. Kozek, *Bezrobocie jako zjawisko społeczne,* [w:] M. Maroda (red.), *Wymiary życia społecznego: Polska na przełomie XX i XXI wieku*, Warszawa 2007, s. 138-160.
[12] Z. Tyszka, *Mikro-, mezo-, makrospołeczne uwarunkowania bezrobocia i jego skutki w rodzinie,* [w:] R.B. Woźniak (red.), *Bezrobocie w małych miastach*, Koszalin 1997.
[13] A. Sadowski, M. Malikowski, D. Markowski, *Struktura społeczna. Rynek pracy. Bezrobocie*, Rzeszów 1996, s. 198.

Negatywne skutki bezrobocia obserwowalne są również w wielu innych aspektach funkcjonowania jednostki w społeczeństwie. Następstwo przewlekłego pozostawania bez pracy przejawia się atrofią więzi społecznych, destrukcją wzorców i norm oraz nasilającą się atomizacją co z kolei prowadzi do zobojętnienia, pasywności w działaniu i negatywnym nastawianiu do świata zewnętrznego[14].

W literaturze przedmiotu odnaleźć można wiele schematów i typologii traktujących o reakcji jednostki na utratę pracy. A. Bańka proponuje

fazowy model bezrobocia:

- *szoku, kiedy jednostka aktywnie poszukuje pracy i w trakcie której pozostaje wciąż pełna optymizmu;*
- *pesymizmu, kiedy wysiłki jednostki spełzają na niczym, pojawia się lęk;*
- *fatalizmu, kiedy jednostka rezygnuje z próby zmiany swej sytuacji i adaptuje się do bezrobocia*[15].

Monitorując proces zmian pozostawania bezrobotnym zaobserwowano, że po ostrym załamaniu (mającym miejsce w momencie stania się bezrobotnym), eskalacja stresu występowała tylko w pierwszym półroczu pozostawania bez pracy. Pomiędzy 6 a 30 miesiącem bycia bezrobotnym. Potem natężenie stresu nie zmieniało się a po 30 miesiącach bezrobocia zanotowano spadek poziomu stresu[16].

Każda sytuacja, w której znajduje się jednostka implikuje przyjmowanie określonych postaw, nie inaczej jest w przypadku utraty pracy i pozostawania bezrobotnym, o czym powyżej. Szeroką typologię zachowań bezrobotnych stworzył R. Merton, wyróżniając:

- konformistów – poddają się kontroli społecznej, przestrzegając i stosując się do zasad regulowanych i akceptowanych przez ogół, aktywnie szukają pracy, rejestrują się w urzędach pracy, zgłaszają się bezpośrednio do potencjalnych pracodawców, biorą udział w kursach, szkoleniach – zabiegają o zdobycie nowych kwalifikacji, ze wsparcia publicznego korzystają w ramach przysługującej im pomocy na podstawie wyraźnie skodyfikowanych zasad;
- rytualistów – swoim zachowaniem nie odbiegają od konformistów, jedyne co ich różnicuje to bark nadziei na zdobycie pracy, do tej grupy zalicza się długotrwale bezrobotnych;
- zrezygnowanych – nastawieni pesymistycznie, nie mają nadziei na zmianę swojej sytuacji; przestali podejmować jakiekolwiek działania, które mogłyby zmienić ich sytuację;
- przedsiębiorczych – zdeterminowani aby mieć zatrudnienie za wszelką cenę, są skłonni działać nielegalnie, pracować „na czarno"; godzą się wykonywać ciężkie i ryzykowne prace – jedyny cel to posiadać dochód;

[14] M. Kabaj, *Badanie bezrobocia długotrwałego*, Warszawa 2001, s. 13.
[15] A. Bańka, *Bezrobocie, Podręcznik Pomocy Psychologicznej*, Poznań 1992, s. 186.
[16] *Ibidem.*

– kalkulujących – w tym celu nie odbiegają od przedsiębiorczych a różni ich to, że dochody chcą zdobyć przy jak najmniejszym nakładzie sił (często jest to wyłudzanie zasiłków, zapomóg);
– autonomicznych – nie potrzebują więcej, niż mają, niezależnie od ilości, tzn. dostosowują swoje potrzeby do posiadanych środków; podejmują prace sezonowe, tymczasowe; wolny czas poświęcają zajęciom nieprzynoszącym dochodów[17].

Wymiar psychologiczny ukazują m. in. zależności między SES (statusem socjoekonomicznym) a zwiększonym ryzykiem zachwiania dobrostanu psychicznego, zostały zbadane między innymi przez D. Frydecką[18]. Badaczka udowodniła ścisłe korelaty pomiędzy nierównościami społecznymi a zapadalnością na zaburzenia i choroby psychiczne:

– zaburzenia lękowe – udowodniono zwieszoną zapadalność na lęk paniczny, fobie proste, fobię społeczną, agorafobię. Zauważono też, że częstsze ataki paniki dotyczą osób, które wykonują zawody o niskim prestiżu społecznym;
– schizofrenię – poziom SES w momencie przyjścia na świat ma znikomy wpływ na wystąpienie schizofrenii, acz dysfunkcje rozwojowe wynikające z barków edukacyjnych i zaniedbań wychowawczych można wiązać z diagnozowaniem schizofrenii. Wykonywanie skomplikowanych zadań społecznych i zawodowych może być punktem zapalnym ogniska schizofrenii – tzw. pierwszego rzutu – szczególnie u ludzi młodych;
– depresję – ryzyko zapadalności na depresję u ludzi o niskim statusie społecznym, jest prawie dwukrotnie wyższe, niż u osób w pełni zagazowanych zawodowo i życiowo[19].

Niezaprzeczalnym jest fakt, że bezrobocie ma też wymiar polityczny, jest to wymiar o niebagatelnym znaczeniu, tak w skali jednostki, jaki i skali makrospołecznej. Brak adekwatnych – nawet w rozumieniu tylko samych bezrobotnych – reform społecznych wprowadzanych przez rząd, generuje spadek zaufania społecznego do władzy, co objawia się poprze niepokoje społeczne, strajki, demonstracje, rozruchy. Konsekwencjami, tak podsyconego braku zaufania do rządu jest też bojkot wyborów nie tylko na szczeblu ogólnopolskim czy brak zaufania (przez co nie możność przeprowadzenia) innych reform.

Rezygnacja z praw wyborczych wynika z przeświadczenia, że żadna władza nie zmieni ich sytuacji. Jednocześnie bezrobotni stali się prostym narzędziem dla demagogów politycznych. Przejrzystą egzemplifikacją, takiej sytuacji, jest ludność w Niemczech lat 30-tych XX wieku. Hitler z powodzeniem wykorzystał niepokoje społeczne spowodowane kryzysem gospodarczym, obiecując szybki wzrost zatrudnienia, zyskując poparcie[20].

Wysoką stopę bezrobocia wykorzystują tez pracodawcy – pogarszając warunki zatrudnienia już zatrudnionym. Posiadający zatrudnienie zgadzają się na wydłużony czas pracy bez zmiany

[17] T. Borkowski, A. Marcinkowski, *Socjologia bezrobocia*, Katowice 1999, s. 21-23.
[18] D. Frydecka, *Nierówności społeczne a choroby psychiczne* [w:] J. Klebaniuk (red.), *Oblicza nierówności społecznych: studia interdyscyplinarne*, Warszawa 2007, s. 533-547.
[19] *Ibidem*.
[20] I. Reszke, *Wobec bezrobocia: opinie i stereotypy*, Katowice 1999, s. 14.

warunków finansowych czy socjalnych. Konsekwencją takich działań jest naruszanie przepisów ochronnych; niewypełnianie obowiązków podatkowych i ubezpieczeniowych wobec pracowników, co rodzi kolejne patologie społeczne (okradanie pracodawców; wyłudzanie odszkodowań od instytucji państwowych)[21].

Modyfikacjom podlegają również relacje: pracujący-bezrobotny. Ekskludowana grupa ludzi bez zatrudnienia a szczęśliwi posiadacze pracy stoją w pozycji antynomicznej wobec swoich interesów. Po stronie pracujących pozostają rosnące koszty utrzymania zwiększającej się grupy bezrobotnych – co może wzmagać napięcia, stwarzające zagrożenia dla ładu społecznego.

Pozytywnym, w perspektywie psychospołecznej, wymiarem bezrobocia może być dynamika zmian w środowiskach związków zawodowych. Dzieje się tak na drodze zwiększania ich odpowiedzialności nie tylko za sam fakt utrzymania zatrudnienia ale także za adekwatność wynagrodzenia czy wsparcie w momencie zmiany kwalifikacji. Niebagatelne znaczenie związków zawodowych, jest widoczne w momencie realizacji przez rząd celów pozapłacowych[22].

Rozpatrując negatywne skutki, jakie niesie bezrobocie, nie sposób nie zauważyć, że dotyczą one wszystkich: od jednostki, przez rodzinę, pracowników (grupa społeczna), społeczność lokalną, po całe społeczeństwo.

BEZROBOCIE JAKO PROBLEM SPOŁECZNY

Problem społeczny, definiowany jest w literaturze też jako kwestia społeczna, której płaszczyznę i natężenie rozpatruje się w perspektywie istniejącej koniunktury[23]. Zjawisko bezrobocia jest problemem interdyscyplinarnym, leżącym w kręgu zainteresowań socjologii, polityki, psychologii, demografii – rozwinięto ten watek wcześniej. Dopiero na początku XX wieku zostało ono zdefiniowane jako problem społeczny. Sytuacja gospodarcza i polityczna zaistniała po I wojnie światowej wymusiła zdefiniowanie bezrobocia jako powszechnej dolegliwości społecznej o zasięgu ponadnarodowym[24].

Wiek XX, w zasadzie od początku, „obciążony" jest bezrobociem. Przed I wojną światową w 20 największych miastach mieszkało ponad 10 mln bezrobotnych, tymczasem po wojnie było to już 20 mln osób. Koniec tamtego stulecia przyniósł –w 28 krajach zrzeszonych w OECD – 38mln bezrobotnych. Z szacunków Międzynarodowej Organizacji Pracy wynika, że poprzednie stulecie zamknęło się ze 120mln zarejestrowanych osób bez pracy i ponad 700 mln osób niezarejestrowanych[25]. Początek XXI nie przyniósł znawczej poprawy.

Pozostający w tej sferze nie biorą udziału w systemie zatrudnienia, ale uczestniczą w podziale dóbr wytworzonych przez pracujących[26]. Bezrobocie, jako problem społeczny oddziałuje negatywnie na duże grupy społeczne, a jest wynikową frustracji na tle materialnym

[21] M. Bugdol, *Gry i zachowania nieetyczne w organizacji*, Warszawa, 2007, s. 46.
[22] A. Furmańska-Maruszak, *Koszty pracy a zatrudnienie. Współczesne koncepcje a rzeczywistość*, Toruń 2008, s. 42-51.
[23] *Vide* K. Frysztacki, *Socjologia problemów społecznych*, Warszawa 2009, Rozdz. 1, 2.
[24] W. Urbanik, *Bezrobocie i zatrudnienie w małym mieście*, Szczecin 2002, s. 16.
[25] M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu. Studium porównawcze*, Warszawa 2007, s. 20.
[26] *Ibidem*.

i społecznym. Wywołuje degradację w rozwoju jednostek, przystosowaniu jej do życia w społeczeństwie przez co jest przyczyna napięć społecznych[27].

Jak wielokrotnie wspomniano, tematyka bezrobocia musi być rozpatrywana wielopłaszczyznowo, w obszarze socjologii zjawisko to jest zestawiane z:

– statusem społeczności dotkniętej bezrobociem;
– procesem społecznym;
– zjawiskiem społecznym
– problemem społecznym;
– funkcjonowaniem instytucji.[28]

Zestawiając bezrobocie ze statusem społeczności mierzącej się z tym problemem, zainteresowania badaczy krążą wokół samej struktury tej zbiorowości oraz specyficznych dla niej cech, takich jak: postawy, wzory zachowań, wartości, itd. Daje się tu wyodrębnić, co najmniej dwa zakresy badawcze:

– Zakres psychospołeczny – postawy związane z przezywaniem bezrobocia;
– Zakres socjologiczny – specyfika społeczności bezdomnych; reperkusje bezrobocia dla jednostki, rodzin, społeczeństwa czy więzi z innymi grupami społecznymi[29].

Analizując bezrobocie w wariancie procesu społecznego, badacze pojmują je jako ciąg związanych ze sobą zmian, gdzie jedne implikują powstawanie drugich[30]. Procesy społeczne to m.in. socjalizacja, transformacja zmiany, regres, instytucjonalizacja, resocjalizacja. Rozpatrując bezrobocie w połączeniu ze zjawiskiem społecznym, rozumie się je jako „występowanie sytuacji, układów zdarzeń nowych, wcześniej niedoświadczanych przez społeczeństwo, naruszających nawykowe sposoby myślenia i działania”[31]. Posługując się tym pojęciem trzeba je rozpatrywać w kontekście stopnia świadomości społecznej na temat bezrobocia. Zestawienie bezrobocia z problemem społecznym jest w literaturze przedmiotu najczęściej spotykanym związkiem w badaniu tematu. „Problem społeczny” jest przypisany sytuacjom, w których sytuacja życiowa różnych grup oraz ich nieprzystosowanie do dokonujących się transformacji, wpływają pejoratywnie na funkcjonowanie systemu społecznego, w wyniku czego powstają dysharmonie i napięcia. Nie bez znaczenie pozostanie społeczna percepcja określonego zjawiska, jako problemu mającego wpływ na społeczeństwo.

Bezrobocie jest problemem społecznym wtedy, gdy społeczeństwo tak go postrzega. Tym samym, statystyczne przedstawianie bezrobocia w postaci tzw. stopy bezrobocia, nie powinno być zestawiane z tym wariantem pojęciowym, ponieważ nie wpływa znacząco na poziom życia społecznego. Bezrobocie pojmowane jako problem to sprawdzian dla społeczeństwa, albowiem ukazuje stopień wrażliwości na problem barku źródeł utrzymania

[27] M. Księżopolski, *Polityka Społeczna*, Katowice 1998, s. 170.
[28] T. Borkowski, A. Marcinkowski, *op. cit.*, s. 18.
[29] A. Marcinkowski, *Uwagi o statusie badań socjologicznych*, Lublin 2008, s. 138.
[30] P. Sztompka, *Socjologia*, Kraków 2005, s. 438
[31] A. Marcinkowski, *Uwagi…*, *op. cit.*, s. 142.

przez inne jednostki[32]. Takie ujecie jest wyczerpujące dla pracy socjalnej czy polityki społecznej. Socjologia wymaga dużo szerszej i konkretniejszej podbudowy teoretycznej a co za tym idzie, musi stać się zagadnieniem socjologicznym. Takie parametry spełnia badanie problemu społecznego w wariancie socjologii dnia codziennego[33].

Bezrobocia nie można zdefiniować tylko, jako problemu społecznego – z perspektywy nauk społecznych jest to niewystarczające – generuje ono bowiem inne problemy społeczne i jest swoistego rodzaju źródłem patologii społecznych. Przykłady są nader oczywiste: regiony długotrwałego bezrobocia znajdują swoje odbicie w rejonach ubóstwa; rozpadają się rodziny; spada poziom zdrowotności społeczeństwa; wzrasta liczba przestępstw na terenach objętych bezrobociem; szerzy się prostytucja i alkoholizm[34].

Bezapelacyjnie bezrobocie jest problemem społecznym, pociąga, bowiem za sobą powstawanie i funkcjonowanie wielu instytucji obsługujących bezrobotnych, badających ten problem czy też proklamujących programy przeciwdziałania temu zjawisku. W wyniku tego pojawia się instytucjonalna forma bezrobocia – bezrobocie jest obiektem zainteresowania władzy wszystkich szczebli, instytucji naukowych, organizacji NGO.

Rozmiar bezrobocia sprawia, że ewoluują sposoby jego postrzegania. Realny socjalizm, miał zlikwidować wszystkie zjawiska, które można opatrzyć „kwestią społeczną", – dlatego też, zakazane było używanie w naukach społecznych tego terminu[35]. Współcześnie, bezrobocie pozostaje kwestią społeczną, odznacza się bowiem zjawiskami charakterystycznymi dla kwestii społecznych:

- dotyka dużych grup i społeczności;
- związane jest z nasileniem negatywnych cech statusu materialnego, politycznego lub społecznego;
- wywołuje napięcia i dysharmonię społeczną;
- nie da się go zniwelować w obrębie grupy i za pomocą narzędzi jej dostępnych;
- jest przedmiotem oddziaływania specjalnie stworzonego systemu w ramach polityki społecznej[36].

GENERACJA NEET – BEZROBOCIE LUDZI MŁODYCH W POLSCE

Zgodnie z aktualnym stanem prawnym, art. 2. pkt. 3. Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[37], młody bezrobotny jest osobą, która nie ukończyła, w danym roku kalendarzowym, 25. roku życia. Poddano w ten sposób nowelizacji zapis o specyficznym podejściu i traktowaniu bezrobotnych absolwentów. Wprowadzono też wyszczególnienie „osób

[32] R.A. Skidmore, M.G. Thackeray, *Wprowadzenie do pracy socjalnej*, Katowice 1998, s. 37.
[33] A. Marcinkowski, *Uwagi…*, *op.cit.*, s 145.
[34] T. Borkowski, A.S. Marcinkowski, *Bezrobocie w perspektywie socjologicznej*, Warszawa, 1998.
[35] J. Kwaśniewski, *Badania problemów społecznych. Prace Katedry Norm, Dewiacji i Kontroli Społecznej IPSiR UW*, Warszawa 2003, T. VI, s. 6.
[36] J. Auleytner: *Polityka społeczna w Polsce i w świecie*, Warszawa 2011.
[37] Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001.

będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy" adaptując tym samym polskie prawodawstwo do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej[38].

Skutkuje to możliwością udziału młodych bezrobotnych w specjalnie dla nich dedykowanych programach przeciwdziałających bezrobociu[39]. Bezrobocie ludzi młodych, czyli takich, którzy nie ukończyli 25. roku życia, dotyczy znaczącego odsetka ogółu bezrobotnych. Pod koniec 201, odsetek młodych bezrobotnych wyniósł w Polsce 24,3%[40].

Od dłuższego czasu bezrobocie najczęściej dotyka ludzi młodych – za takich przyjmuje się osoby, które nie ukończyły 25. roku życia a nie pracują, nie uczą i nie szkolą. Przez instytucje UE, określane jako NETT (ang. *not in employment, education or training*)[41]. Duży odsetek młodych ludzi pozostających bez pracy, a dających się sklasyfikować jako NEET, daje podstawy do twierdzenia, że mamy do czynienia z „generacją NEET". Sytuacja taka spowalnia bieg aktywizacji zawodowej, hamuje proces usamodzielnienia finansowego, wpływa negatywnie na przestrzeń psychospołeczną, jak i na sferę foliacyjną jednostki. Poszukiwanie zatrudnienia wydaje się być bezcelowe a nabyte umiejętności i wiedza dewaluują się.

Negatywna sytuacja społeczno-ekonomiczna, u której podstaw leży bezrobocie ludzi młodych, wpływa negatywnie nie tylko na ich samych, ale również na ogół społeczeństwa. Ich nieproduktywność z definicji nie może generować dochodu narodowego, ale z tej samej definicji pociąga za sobą pokaźny koszt. Podstawowymi kosztami są: specjalistyczne programy skierowane do młodych bezrobotnych; pozostawanie na utrzymaniu rodziców; opóźnienie startu życiowego; niewykorzystany potencjał nabytych umiejętności i wiedzy (koszty edukacji nie przyniosły zamierzonych celów). Jednocześnie długotrwałe bezrobocie czy nawet niemożność podjęcia pierwszej pracy w wyuczonym zawodzie może wpływać na zdezaktualizowanie się posiadanych umiejętności. W sferze osobowościowej mamy do czynienia z frustracją, obniżeniem aspiracji i poczucia własnej wartości, co w prostej drodze prowadzić może do depresji[42].

Lata dziewięćdziesiąte miały szczególny wpływ na specyfikę bezrobocia ludzi młodych. Absolwenci szkół ponadpodstawowych kształcili się w poprzednim systemie i po ukończeniu edukacji dotknęło ich bezrobocie strukturalne. Stopa bezrobocia absolwentów wynosiła w 1992 roku 35% i spadła do 31% w roku 1998[43]. Punktem zwrotnym okazał się rok 1996, kiedy znaczną część zarejestrowanych bezrobotnych pozbawiono zasiłku. Powodem było zastąpienie pasywnych form wsparcia poprzez wprowadzenie szkoleń i kursów jako aktywnych metod wspierania bezrobotnych[44].

---

[38] *Ibidem*.
[39] E. Staszewska, *Status prawny bezrobotnych z grup szczególnego ryzyka*, „Polityka Społeczna" nr 1, Warszawa 2005, s. 10.
[40] *Vide* www.ec.europa.eu/eurostat (17.04.2016).
[41]*Vide* www.ec.europa.eu/eures (17.04.2016).
[42] M. Goszczyńska, *Poczucie jakości życia u bezrobotnych*, Łódź 1999.
[43] Z. Pisz, *op. cit*., s. 75.
[44] *Confer* E. Dolny, M. Maksim, *Ocena zmian wprowadzonych nowelizacją ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r.*, [w:] Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), *Aktywna polityka rynku pracy*, Toruń 2010; *Efektywność podstawowych*

Wysoki odsetek bezrobotnej młodzieży znalazł się w kręgu zainteresowań badaczy społecznych, którzy jako naczelne źródło takiej sytuacji przyjęli niekompatybilność kierunków, programów czy planów edukacyjnych z oczekiwaniami rynku pracy. Z kolei pracodawcy podnosili kwestie braku przygotowania praktycznego oraz biernej postawie i bezradności w sytuacjach niestandardowych, trudnych. Receptą na uzdrowienie sytuacji miało być poddane audytowi i przekształceniom poradnictwo zawodowe[45].

PODSUMOWANIE

Zainicjowanie jakichkolwiek modyfikacji w polityce społecznej dotyczącej bezrobocia jest skomplikowane – i trudno się tu odnosić do doświadczeń lat poprzednich czy rozwiązań zastosowanych w innych krajach. Dobrym przykładem wydaje się być sytuacja z Francji z 2011 roku, kiedy to niepokoje społeczne zostały wywołane liberalizacją prawa w zakresie zatrudnienia. Reforma miała ułatwiać zatrudnienie ale jednocześnie zmniejszała obostrzenia związane ze zwolnieniami pracowników. Zapowiedź zliberalizowania prawa pracy ze sztandarowym tzw. „kontraktem pierwszego zatrudnienia" (fr. *contrat premiere embauche* – CPE) nie znalazła społecznej akceptacji. Łatwość tworzenia nowych wakatów wiązała się z możliwością zwolnienia pracownika bez jakichkolwiek skutków prawnych[46].

Polska polityka społeczna opiera się w dużej mierze na oferowaniu kolejnych szkoleń czy kursów, często niewspółmiernych z oczekiwaniami rynku pracy. Lokowanie funduszy strukturalnych wielokrotnie nie procentuje a wręcz przeciwnie, doreguluje rynek szkoleń w Polsce[47].

Pasywne formy niwelowania skutków bezrobocia, w zasadzie nie obejmują młodych bezrobotnych – zasiłki przysługują osobom, które wcześniej partycypowały w systemie ubezpieczeń społecznych bądź (w określonym czasie) systemie fiskalizacji dochodów. Nie można do tej grupy zaliczyć bezrobotnych absolwentów. Akcesja Polski do UE, wywołała nowy problem dla pracodawców. Okazało się, że mają oni trudności ze znalezieniem wykwalifikowanych robotników, co jest konsekwencją migracji zarobkowych. Skala tego zjawiska jest różnie przestawiana, w zależności od źródeł.

Pierwsze informacje na temat skali migracji zarobkowej nadeszły z Kościoła katolickiego. Kolęda była pierwszym „sondażem", dzięki któremu oszacowano, że wyjechało około 1,5 mln Polaków. Aktualne dane dotyczące swobodnego przepływu pracowników, których dostarcza opracowanie ECAS (*European Citizen Action Service*)[48], to 1,42 mln polaków, którzy opuścili kraj w celach zarobkowych i obecnie przebywających terenie UE. Raport ECAS zawiera dane zarówno na temat stale zatrudnionych, jak i pracowników sezonowych[49].

form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2012 roku, Raport MPiPS, Warszawa 2013, s. 4.

[45] *Ibidem*.

[46] *Vide* Z. Pisz, *op. cit*.

[47] E. Kryńska, *Segmentacja rynku pracy; Podstawy teoretyczne i analiza statystyczna*, Łódź 2010.

[48] ECAS – Europejskie Biuro Działań Obywatelskich.

[49] *Vide* http://www.citizensforeurope.eu (04.11.2016).

BIBLIOGRAFIA

Auleytner Julian. 2011.Polityka społeczna w Polsce i w świecie. Warszawa WSP TWP.

Bańka Augustyn.1992. Bezrobocie, Podręcznik Pomocy Psychologicznej. Poznań: Wydawnictwo Print-B.

Borkowski Tadeusz, Marcinkowski Andrzej. 1998. Bezrobocie w perspektywie socjologicznej. Warszawa: BPS.

Borkowski Tadeusz, Marcinkowski Andrzej. 1999. Socjologia bezrobocia. Katowice: Wydawnictwo Śląsk.

Bugdol Marek. 2007. Gry i zachowania nieetyczne w organizacji. Warszawa: Wydawnictwo DIFIN.

Dolny Edward, Maksim Monika. 2010. Ocena zmian wprowadzonych nowelizacją ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku. W Aktywna polityka rynku pracy. Toruń.

Frydecka Dorota. 2007. Nierówności społeczne a choroby psychiczne. W Oblicza nierówności społecznych: studia interdyscyplinarne, 533-547. Eneteja.

Frysztacki Krzysztof. 2009. Socjologia problemów społecznych. Warszawa: Scholar.

Furmańska-Maruszak Agnieszka. 2008. Koszty pracy a zatrudnienie. Współczesne koncepcje a rzeczywistość. Toruń: Wydawnictwo „Dom organizatora".

Główczyk Jan. 2004. Nowy słownik ekonomiczny. Warszawa: Fundacja Innowacja.

Goszczyńska Maryla. 1999. Poczucie jakości życia u bezrobotnych. Łódź: Interart.

Grewiński Mirosław. 2001. Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji socjalnej Unii Europejskiej. Warszawa: WSP im. Janusza Korczaka.

Hrynkiewicz Józefina. 2002. Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie. Warszawa: ISNS UW.

Hybel Jan. 2013. Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju rynku pracy w Polsce w kontekście integracji z Unią Europejską. Warszawa: Wydawnictwo SGGW.

Januszek Henryk, Sikora Jan. 2000. Socjologia pracy. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.

Kabaj Mirosław. 2005. Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu. Warszawa: PWN.

Kabaj Mirosław. 2007. Badanie bezrobocia długotrwałego. Studium Porównawcze. Warszawa: IPiSS.

Kalbarczyk Andrzej. 1999. Organizacja, praca, bezrobocie. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.

Kryńska Elżbieta. 2010. Segmentacja rynku pracy; Podstawy teoretyczne i analiza statystyczna. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Księżopolski Mirosław. 1998. Polityka Społeczna, Katowice: Wydawnictwo UŚ.

Kwaśniewski Jerzy. 2003. „Badania problemów społecznych". Prace Katedry Norm, Dewiacji i Kontroli Społecznej IPSiR UW. t. VI: 6-15.

Malikowski Maria, Markowski Daniel. 1995. Struktura społeczna, rynek pracy, bezrobocie. Rzeszów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej.

Marcinkowski Aleksander. 2008 . „Uwagi o statusie badań socjologicznych". W Polityka społeczna, rodzina, bezrobocie,138-147.

Pemberton Simon. 2008. „Tackling the NEET Generation and the ability of policy to generate a NEET Solution – Evidence from the UK". Government and Policy 26(1): 243-259.

Pilch Tadeusz. 1995. Pedagogika społeczna. Człowiek w zmieniającym się świecie. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie „ŻAK".

Pisz Zdzisław. 1995. Wybrane problemy polityki społecznej. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego.

Podstawowe dokumenty Rady Europy. 2005. Warszawa: Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej.

Raport MPiPS, Bezrobotni oraz poszukujący pracy według czasu pozostawania bez pracy, wieku, poziomu wykształcenia i stażu pracy 2013, www.mpips.gov.pl.

Reszke Irena. 1999. Wobec bezrobocia: opinie i stereotypy., Katowice: Wydawnictwo Śląsk.

Retowski Sylwiusz. 2012. Bezrobocie i odpowiedzialność. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Skidmore A. Rex, Thackeray G. Milon.1998. Wprowadzenie do pracy socjalnej. Katowice: Wydawnictwo Śląsk.

Staszewska Ewa. 2005. „Status prawny bezrobotnych z grup szczególnego ryzyka". Polityka Społeczna (1): 10-15.

Sztompka Piotr. 2005. Socjologia. Kraków: Wydawnictwo Znak.

Tyszka Zbigniew. 1997. Mikro-, mezo-, makrospołeczne uwarunkowania bezrobocia i jego skutki w rodzinie. W Bezrobocie w małych miastach, 61-89. Wydawnictwo Miscellanea.

Urbanik Waldemar. 2012. Bezrobocie i zatrudnienie w małym mieście. Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

http://www.eurofound.europa.eu. Raport *Youth and work*.

http://www.ipiss.com.pl.

http://stat.gov.pl – Raport Bezrobocie Rejestrowe I-II kwartał 2016.

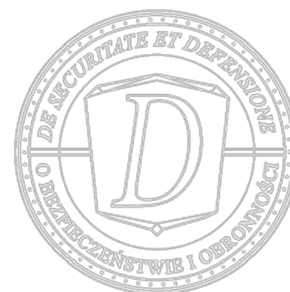
www.funduszestrukturalne.gov.pl. Projekt Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013.

Krystian KISZKA[1]

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach[2]

Instytut Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa

k.kiszka@interia.pl



PRZESTRZEŃ POZAZIEMSKA OBSZAREM ZAINTERESOWANIA NAUK O BEZPIECZEŃSTWIE. KOSMICZNY WYMIAR BEZPIECZEŃSTWA POLSKI

ABSTRAKT: Bezpieczeństwo w najogólniejszym znaczeniu obejmuje zaspokojenie takich potrzeb, jak: istnienie, przetrwanie, całość, tożsamość, niezależność, spokój, posiadanie i pewność rozwoju. W XX wieku dla zaspokojenia tych potrzeb ludzkość oderwała się od Ziemi, wyruszając w kosmos. Z czasem orbita okołoziemska zaroiła się od satelitów (telekomunikacyjnych, nawigacyjnych, obserwacyjnych, meteorologicznych, szpiegowskich), które wpływają na nasze codzienne funkcjonowanie, ale również kosmicznych śmieci, które stanowią wyzwanie dla dalszej ekspansji. Na postrzeganie kosmosu w czasach zimnej wojny wpływała rywalizacja militarna światowych mocarstw (Układ o zasadach działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi z 1967 roku zakłada wykorzystywanie ciał niebieskich wyłącznie do celów pokojowych). Współcześnie działalność związana z kosmosem to również źródło generujących rozwój technologiczny innowacji, czemu ma służyć np. powołana w 2014 r. Polska Agencja Kosmiczna.

SŁOWA KLUCZOWE: bezpieczeństwo, kosmos, Polska Agencja Kosmiczna

SPACE AS AN INTERST AREA OF SECURITY STUDIES. POLISH SECURITY IN SPACE

ABSTRACT: Security means to meet such needs as: the existence, survival, wholeness, identity, independence, peace, possession and confidence in development. In the twentieth century, mankind to satisfy its needs, went into the outer space. Currently, Earth orbit is full of satellites (communications, navigation, surveillance, meteorological, spy) which affect our daily lives, but also space garbage, which are a challenge for further expansion. Military competition during the Cold War led to the recognition that the space will be used only for peaceful purposes (Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies, 1967). Nowadays activities in space is also a source of innovations generating technological development. This is one of the tasks of Polish Space Agency, created in 2014.

[1] Krystian Kiszka – magister, doktorantk w Instytucie Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Jego zainteresowania badawcze związane są z bezpieczeństwem kulturowym, społecznymi i technologicznymi, źródłami zagrożeń bezpieczeństwa jednostki, filozofią bezpieczeństwa, wielokulturowością, globalizacją, terroryzmem, wpływem religii na bezpieczeństwo w Europie oraz prakseologią.

[2] Siedlce University of Natural Sciences and Humanities.

KEYWORDS: security, space, Polish Space Agency

WPROWADZENIE

„Kosmos, ostateczna granica" (*Space: the final frontier*) – to zdanie znane wielu miłośnikom fantastycznonaukowej serii „Star Trek", która od połowy lat 60. przybliża widzom z całego świata historię wędrówki statku kosmicznego Enterprise, którego załoga przemierza międzygwiezdne szlaki, aby „śmiało dążyć tam, gdzie nie dotarł jeszcze żaden człowiek"[3]. Wydaje się, że dla wielu osób przestrzeń kosmiczna to tylko miejsce akcji kolejnych filmowych scenariuszy o odkrywaniu obcych światów, nowych form życia i nieznanych cywilizacji. Jako sentymentalną anegdotę traktujemy wspomnienia o wyemitowaniu przez CBS z okazji święta Halloween, słuchowiska „Wojna światów", przygotowanego przez Orsona Wellesa, które 30 października 1938 r. wywołało wśród radiosłuchaczy panikę związaną z wizją inwazji Marsjan na Ziemię. Do bardziej realnego myślenia o wyzwaniach związanych z przestrzenią kosmiczną skłaniają nas doniesienia o możliwych zagrożeniach ze strony ciał niebieskich, np. asteroidy 2003 SD 220, która przeleciała w pobliżu Ziemi 24 grudnia 2015 r.[4].

Wystrzelenie pierwszego w historii sztucznego satelity Ziemi- Sputnik 1 w 1957 r., historyczne czyny Jurij Aleksiejewicza Gagarina, czy Neila Aldena Armstronga wyznaczyły nowe granice naszych technologicznych możliwości. Z czasem orbita okołoziemska zagęściła się od satelitów (telekomunikacyjnych, nawigacyjnych, obserwacyjnych, meteorologicznych, czy szpiegowskich). „Wielki mały krok"[5], który 21 lipca 1969 r., wykonał Neil Alden Armstrong, stając jako pierwszy człowiek na Księżycu, rozbudził marzenia o podboju kosmosu. Podobne emocje ludzkość przeżywała 14 października 2012 r., kiedy Felix Baumgartner wykonał skok ze stratosfery (z wysokości 38.969,4 metrów) bijąc rekord największej prędkości swobodnego lotu[6]. Już w 2014 roku jego rekord pobił 57-letni wiceprezes firmy Google, który spadając z 41 kilometrów przekroczył barierę dźwięku (1.322 km/h) w spadaniu swobodnym – bez rozłożonego spadochronu[7].

Jednak od indywidualnych rekordów ważniejsza wydaje się sieć satelitów zapewniająca ludzkości łączność oraz tysiące kosmicznych śmieci, złomu krążącego ponad naszymi głowami, do których należą: nieczynne satelity, człony rakiet, zbiorniki zawierające resztki paliwa rakietowego itd. Szczątki rakiet i inne różnego rodzaju kosmiczne odpadki mają różną

---

[3] „Kosmos, ostateczna granica. Oto wędrówki statku kosmicznego Enterprise, przemierzającego międzygwiezdne szlaki, aby badać obce światy. Odkrywać nowe formy życia i nieznane cywilizacje. Aby śmiało dążyć tam, gdzie nie dotarł jeszcze żaden człowiek", to sentencja rozpoczynająca kolejne odcinki fantastycznonaukowej serii Star Trek opowiadającej o przygodach załogi statku kosmicznego Enterprise.

[4] *24 grudnia w pobliżu Ziemi przeleci Asteroida 2003 SD 220*, http://nt.interia.pl/raporty/raport-kosmos/informacje/news-24-grudnia-w-poblizu-ziemi-przeleci-asteroida-2003-sd-220,nId,1936640

[5] M. Brzeziński, *Wschód czerwonego księżyca. Wyścig supermocarstw o dominację w kosmosie*, Kraków 2009, s. 362.

[6] *Skoczek Felix Baumgartner pobił rekordy świata po skoku z 39 kilometrów*, http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Skoczek-Felix-Baumgartner-pobil-rekordy-swiata-po-skoku-z-39-kilometrow,wid,15006518,wiadomosc.html (02.01.2016).

[7] *Rekord Baumgartnera pobity! Alan Eustace z Google'a skoczył z 41 km i przekroczył granicę dźwięku*, http://natemat.pl/121679,rekord-baumgartnera-pobity-alan-eustace-z-google-a-skoczyl-z-41-km-i-przekroczyl-granice-dzwieku (02.01.2016).

wielkość. Liczbę obiektów o średnicy powyżej 1 cm szacuje się na 500 tysięcy a ich masę na ponad 5 tysięcy ton[8]. O tym, że mogą być zagrożeniem sygnalizował już w 1978 r. pracownik NASA Donald Kessler. Obecnie wokół Ziemi krąży 1,2 tys. czynnych satelitów, którym zagraża drugie tyle zużytych[9]. Mimo różnej wielkości (100 milionów z nich ma być mniejsza niż 1 cm), ze względu na duże prędkości poruszania się, wszystkie kosmiczne śmiecie są niebezpieczne. „W 1983 r. jeden zeschły listek farby uszkodził okno promu kosmicznego Challenger”[10]. Dlatego śledzenie odpadków staje się ważne i generuje koszty. Sprawy „pozaziemskie”, przestały być tylko medialnymi ciekawostkami, a stają się realnym obszarem refleksji o przedmiotowych wymiarach bezpieczeństwa. Obszarem wynikającym ze złożoności technologicznej współczesnego świata.

Badania bezpieczeństwa powinny uwzględniać zmiany, jakie zachodzą we współczesnym świecie. Wśród nich istotny wydaje się postęp technologiczny, który wyznacza nowe możliwości, ale generuje też nowe wyzwania dla bezpieczeństwa. „W naukach społecznych bezpieczeństwo w najogólniejszym znaczeniu obejmuje zaspokojenie takich potrzeb, jak: istnienie, przetrwanie, całość, tożsamość, niezależność, spokój, posiadanie i pewność rozwoju”[11]. W XX wieku dla zaspokojenia tych potrzeb ludzkość oderwała się od Ziemi, umieszczając na orbicie okołoziemskiej kolejne satelity oraz rozpoczynając programy bezzałogowych i załogowych lotów kosmicznych. Doświadczenia II wojny światowej spowodowały, że ewentualne zdominowanie przestrzeni kosmicznej przez konkurujące mocarstwo traktowano w kategorii zagrożenia, której istotą jest przewidywanie wystąpienia jakiejś szkody[12]. Ryzyko jej poniesienia mogło zostać zmniejszone przez podjęcie konkretnych czynności zabezpieczających, co prowadziło do wyścigu mocarstw o dominację techniczną w przestrzeni kosmicznej. Również obecnie aktywność w obszarze badania kosmosu może budować bezpieczeństwo państwa, czemu służyć ma m.in. powstała w 2014 r. Polska Agencja Kosmiczna.

KOSMOS W OKRESIE ZIMNEJ WOJNY

Napięcie związane z działaniami zimnowojennymi spowodowało, że realna była groźba militaryzacji kosmosu[13]. Dominacja jednej ze stron w kosmosie mogła stanowić groźbę militarnego, gospodarczego, czy politycznego nacisku blokującego rozwój i faktycznie przechylić szalę zwycięstwa w tej międzynarodowej rywalizacji. Kwestie związane z tym co „pozaziemskie” stały się ważnym elementem bezpieczeństwa międzynarodowego, wpływając

[8] *Miliony kosmicznych śmieci na orbicie Ziemi. Zobacz niesamowitą wizualizację*, http://tvnmeteo.tvn24.pl/informacje-pogoda/ciekawostki,49/miliony-kosmicznych-smieci-na-orbicie-ziemi-zobacz-niesamowita-wizualizacje,173608,1,0.html (02.01.2016).
[9] P. Ziemnick, *Polacy chcą łowić kosmiczne śmieci*, http://wyborcza.pl/1,75400,17900835,Polacy_chca_lowic_kosmiczne_smieci.html (02.01.2016).
[10] *Ibidem*.
[11] M. Paszkowski, *Wyzwania militarne XXI wieku-kierunki zmian w środowisku bezpieczeństwa*, [w:] M. Kubiak, A. Turek (red.), *Współczesne bezpieczeństwo militarne*, Warszawa-Siedlce 2012, s. 12.
[12] *Confer* K. Loranty, *Percepcja zagrożeń*, „Zeszyty Naukowe AON”, 2012 nr 3(88), s. 11-18.
[13] *Confer* W. Multan, *Militaryzacja kosmosu zagrożeniem dla ludzkości*, Warszawa 1987.

na utrzymanie pokoju światowego. Realne wydawało się wyparcie broni konwencjonalnej nowymi technologiami. Międzykontynentalne pociski balistyczne mogły zdecydować o zwycięstwie lub porażce, któregoś z mocarstw. Podnoszono również walory szpiegowskie wystrzeliwanych satelitów. Rozpoczynała się nowa era bezpieczeństwa międzynarodowego. Atmosferę z tym związaną świetnie przedstawia Matthew Brzezinski w książce *Wschód czerwonego księżyca*. *Wyścig supermocarstw o dominację w kosmosie*, w której opisuje jak informacja, z 4 października 1957 r. o tym, że Rosjanie wystrzelili Sputnika zachwiała amerykańskim poczuciem bezpieczeństwa[14]. Zostało to odebrane przez amerykańską opinię publiczną jako dowód radzieckiego zaawansowania technologicznego oraz stwarzało możliwość prowadzenia z kosmosu wrogiego, wojskowego rekonesansu. W godzinach planowanego przelotu pierwszego sztucznego satelity, śledzący informacje radiowe ludzie wypatrywali na niebie jego złowrogiego blasku. Narodową histerię podsycały media, wychwytujące informacje o samoczynnie otwierających się drzwiach przydomowych garaży, i sugerujące, że to wynik komunikatów wysyłanych przez urządzenie do radzieckich szpiegów. Na konferencji prasowej pytano prezydenta Dwighta Eisenhowera: „Panie prezydencie, czy jako polityk, w którego wiedzy wojskowej i umiejętnościach przywódczych Amerykanie pokładają tak wielkie zaufanie, nie obawia się pan, że nasz kraj stanął w obliczu wielkiego niebezpieczeństwa?”[15]. Żeby uspokoić swoich obywateli, odpowiedzią Stanów Zjednoczonych musiało być wysłanie w kosmos swojego satelity. Rozpoczynał się nowy rozdział zimnej wojny – walka supermocarstw o dominację w kosmosie. Utworzona w 1958 r. NASA (*National Aeronautics and Space Administration*), rozpoczęła prace nad narodowym programem lotów kosmicznych. Rywalizacja z ZSRR była tak ważna, że nowo utworzona agencja czerpała z technologicznych osiągnięć dotychczasowego wroga (III Rzeszy), zatrudniając m.in. Wernhera von Brauna, szefa niemieckiego programu budowy rakiet.

Wyścig mocarstw wpływał na poziom bezpieczeństwa międzynarodowego, rozumianego jako „proces lub stan środowiska międzynarodowego (regionalnego, kontynentalnego, globalnego) gwarantujący jego stabilność oraz szansę rozwoju, uzyskaną w rezultacie podejmowanych działań”[16]. Ponieważ bezpieczeństwo międzynarodowe nie jest czymś statycznym, lecz dynamicznym procesem zmieniającym się w czasie i przestrzeni, do wyróżnianych w jego obrębie bezpieczeństwa militarnego, geopolitycznego, ekonomicznego, ekologicznego, informacyjnego, instytucjonalnego, demograficznego, kulturowego, czy społecznego należałoby dodać aspekt „pozaziemski”. Ze względu na to, że zdecydowana większość ludzkiej aktywności koncentruje się na orbicie ziemskiej mogą tu pojawić się wątpliwości natury semantycznej co do samego nazewnictwa. Jednak bezpieczeństwo przestrzeni pozaziemskiej, czy przestrzeni kosmicznej wydaje się czytelnie określać potencjalny kierunek zainteresowań, zarówno w ujęciu przedmiotowym jak również przestrzennym.

---

[14] *Vide* M. Brzeziński, *op. cit.*, *passim.*
[15] *Ibidem*, s. 240.
[16] W. Pokruszyński, *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa. Podręcznik Akademicki,* Józefów 2010, s. 12.

Realne zagrożenia i subiektywne obawy związane z programami kosmicznymi wpłynęły na dążenie społeczności międzynarodowej do ich uregulowania, dlatego zagadnienia dotyczące przestrzeni kosmicznej zostały poddane przepisom prawa międzynarodowego[17]. Już w 1958 r. przy ONZ został utworzony Komitet do spraw Pokojowego Wykorzystania Przestrzeni Kosmicznej (COPUOS) którego zadaniem była analiza prawnych i technicznych aspektów związanymi z eksploracją kosmosu[18].

Celem ograniczenia zimnowojennej rywalizacji, społeczność międzynarodowa wypracowała kilka aktów prawnych dotyczących eksploatacji kosmosu. Najważniejsze dokumenty międzynarodowe dotyczące przestrzeni kosmicznej to:

1. Deklaracja o zasadach prawnych działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej, którą Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych przyjęło dnia 13 grudnia 1963 r.
2. Układ o zasadach działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi z 1967 r.
3. Umowa o ratowaniu kosmonautów, powrocie kosmonautów i zwrocie obiektów wypuszczonych w przestrzeń kosmiczną z dnia 22 kwietnia 1968 r.
4. Konwencja o międzynarodowej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne, sporządzona w Moskwie, Londynie i Waszyngtonie dnia 29 marca 1972 r.
5. Konwencja o rejestracji obiektów wypuszczonych w przestrzeń kosmiczną, otwarta do podpisania w Nowym Jorku dnia 14 stycznia 1975 r.
6. Konwencja o przekazywaniu i wykorzystywaniu danych ze zdalnego badania Ziemi z kosmosu, sporządzona w Moskwie dnia 19 maja 1978 r.
7. Układ normujący działalność państw na Księżycu i innych ciałach niebieskich z 18 grudnia 1979 r.[19].

Ze względu na moment powstania pewnym wyznacznikiem międzynarodowego podejścia do przestrzeni komicznej jest Układ o zasadach działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi z1967 roku[20]. Dokument podkreśla wielkie możliwości, „jakie otwierają się przed ludzkością w wyniku wkroczenia człowieka w przestrzeń kosmiczną". Uznaje „wspólny interes całej ludzkości w postępie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej w celach pokojowych", które „powinny być prowadzone dla dobra wszystkich narodów, bez względu na stopień ich rozwoju gospodarczego lub naukowego"[21]. Ma więc być

---

[17] *Vide* P. Durys, F. Jasiński, *Wybór aktów prawnych do nauki międzynarodowego prawa lotniczego i kosmicznego*, Warszawa 1999.
[18] Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, http://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/copuos/index.html (02.01.2016).
[19] *Confer* Internetowy System Aktów Prawnych, http://isap.sejm.gov.pl/KeyWordServlet?viewName=thasK&passName=kosmos (02.01.2016).
[20] *Układ o zasadach działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi, sporządzony w Moskwie, Londynie i Waszyngtonie dnia 27 stycznia 1967 r.* (Dz.U. 1968 nr 14 poz. 82), Pobrano z: dziennikustaw.gov.pl/du/1968/s/14/82/D1968014008202.pdf. (02.01.2016).
[21] *Ibidem.*

przyczynkiem do rozwoju współpracy międzynarodowej i umocnienia przyjaznych stosunków między państwami i narodami. Opiera się na rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, które zawierały zapisy dotyczące powstrzymania się państw od wprowadzania na orbitę Ziemi oraz umieszczania na ciałach niebieskich jakichkolwiek obiektów przenoszących broń jądrową lub jakiekolwiek inne rodzaje broni masowego zniszczenia. Układ składa się z XVII artykułów, które zawierają zapisy o przestrzeni kosmicznej, łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi. Stwierdzają one, że:

– badanie i użytkowanie przestrzeni kosmicznej prowadzone lub wykonywane są dla dobra i w interesie wszystkich krajów, niezależnie od stopnia ich rozwoju gospodarczego czy naukowego;
– badania te stanowią dorobek całej ludzkości;
– przestrzeń kosmiczna jest wolna dla badań i użytkowania przez wszystkie państwa (bez jakiejkolwiek dyskryminacji, na zasadzie równości i zgodnie z prawem międzynarodowym);
– dostęp do wszystkich obszarów ciał niebieskich jest wolny i zapewnia się wolność badań naukowych w przestrzeni kosmicznej;
– przestrzeń kosmiczna nie podlega zawłaszczeniu przez państwa ani poprzez ogłoszenie suwerenności, ani w drodze użytkowania lub okupacji, ani w jakikolwiek inny sposób;
– badania i użytkowanie przestrzeni kosmicznej prowadzone przez Strony Układu będą się opierać na prawie międzynarodowym (łącznie z Kartą Narodów Zjednoczonych);
– badania i użytkowanie przestrzeni kosmicznej będą uwzględniać interes jakim jest utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz rozwój współpracy i porozumienia między narodami;
– państwa, będące stronami układu, zobowiązują się nie wprowadzać na orbitę wokół Ziemi „jakichkolwiek obiektów przenoszących broń jądrową lub jakiekolwiek inne rodzaje broni masowego zniszczenia ani nie umieszczać tego rodzaju broni na ciałach niebieskich lub w przestrzeni kosmicznej w jakikolwiek inny sposób” (art. IV);
– Księżyc i inne ciała niebieskie będą użytkowane wyłącznie w celach pokojowych;
– zakazuje się „zakładania wojskowych baz, instalacji oraz fortyfikacji na ciałach niebieskich, dokonywania na nich prób z jakimikolwiek typami broni oraz przeprowadzania manewrów wojskowych” (art. IV);
– w celu badań naukowych lub w jakichkolwiek innych celach pokojowych nie jest jednak zabronione korzystanie z personelu wojskowego, czy „wszelkiego sprzętu lub urządzeń koniecznych dla pokojowych badań Księżyca i innych ciał niebieskich” (art. IV);
– kosmonauci są wysłannikami ludzkości w przestrzeni kosmicznej i w razie wypadku, niebezpieczeństwa lub przymusowego lądowania na terytorium innego państwa (sygnatariusza) zostanie im udzielona wszelka możliwa pomoc i zostaną bezpiecznie, bez zwłoki, odesłani do państwa, w którym zarejestrowany jest ich statek kosmiczny;
– kosmonauci prowadzący działalność w przestrzeni kosmicznej udzielą wszelkiej

możliwej pomocy kosmonautom innych Państw Stron Układu;

– państwa Strony Układu „informują niezwłocznie inne Państwa Strony Układu albo Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych o wszelkich odkrytych przez nie zjawiskach w przestrzeni kosmicznej, łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi, które mogą stanowić niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia kosmonautów"(art. V);
– państwa ponoszą odpowiedzialność międzynarodową za swoją działalność w przestrzeni kosmicznej (niezależnie od tego, czy jest ona prowadzona przez instytucje rządowe, pozarządowe, osoby prawne);
– działalność pozarządowych osób prawnych w przestrzeni kosmicznej wymaga upoważnienia i stałego nadzoru ze strony danego państwa Strony Układu;
– odpowiedzialność za działalność organizacji międzynarodowej ponosi zarówno organizacja międzynarodowa, jak i państwa w niej uczestniczące;
– państwa wypuszczające obiekt w przestrzeń kosmiczną, jak również udostępniające do tego terytorium albo urządzenia, ponoszą międzynarodową odpowiedzialność za szkody przez niego wyrządzone (na Ziemi, w przestrzeni powietrznej lub w przestrzeni kosmicznej, łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi);
– państwo, w którym „zarejestrowany jest obiekt wypuszczony w przestrzeń kosmiczną, zachowuje jurysdykcję i kontrolę nad tym obiektem oraz nad znajdującą się na jego pokładzie załogą, gdy znajduje się on w przestrzeni kosmicznej lub na ciele niebieskim" (art. VIII);
– „własność obiektów kosmicznych wypuszczonych w przestrzeń kosmiczną, łącznie z obiektami, które wylądowały na ciele niebieskim lub zostały tam zbudowane, jak również ich części składowych pozostaje nienaruszona w czasie ich przebywania, w przestrzeni kosmicznej lub na ciele niebieskim, jak również po ich powrocie na Ziemię (art. VIII);
– obiekty lub ich części składowe znalezione poza granicami Państwa Strony Układu, w którym są zarejestrowane, „będą zwrócone temu Państwu Stronie Układu, które na żądanie, dostarczy przed zwrotem danych umożliwiających identyfikację (art. VIII);
– badania i użytkowanie przestrzeni kosmicznej będą się opierać na zasadach „współpracy i wzajemnej pomocy" i będą uwzględniać uzasadnione interesy innych państw, „w taki sposób, aby uniknąć ich szkodliwego zanieczyszczenia, jak również niekorzystnych zmian w środowisku ziemskim, wynikających z wprowadzenia substancji pozaziemskich" (art. IX);
– przed przystąpieniem do działania co do którego istnieje przypuszczenie, że może stanowić „potencjalne zakłócenie działalności innych" państw, powinny zostać prowadzone konsultacje międzynarodowe, których może zażądać również państwo potencjalnie zagrożone takimi zakłóceniami (art. IX);
– państwa, Strony Układu, na zasadzie równości będą rozpatrywać będą prośby innych państw o udzielenie im możliwości obserwowania lotu wypuszczonych przez siebie obiektów kosmicznych;
– państwa prowadzące działalność w przestrzeni kosmicznej, „wyrażają zgodę na

udzielanie Sekretarzowi Generalnemu Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz opinii publicznej i międzynarodowej społeczności naukowej informacji, w zakresie możliwie najszerszym i praktycznie wykonalnym, o charakterze, przebiegu, miejscach i wynikach tej działalności (art. XI);

- „wszystkie stacje, urządzenia, wyposażenia i pojazdy kosmiczne na Księżycu i na innych ciałach niebieskich są dostępne, na zasadzie wzajemności, dla przedstawicieli innych Państw Stron Układu. Przedstawiciele ci zawiadamiają uprzednio o zamierzonej wizycie, w celu umożliwienia przeprowadzenia odpowiednich konsultacji i podjęcia środków maksymalnej ostrożności dla zapewnienia bezpieczeństwa i uniknięcia zakłócenia w normalnej działalności urządzenia, które ma być przedmiotem wizyty" (art. XII);
- „wszelkie zagadnienia praktyczne, wynikające w związku z działalnością prowadzoną przez międzynarodowe organizacje międzyrządowe w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej (...) rozstrzygane są przez Państwa Strony Układu bądź z właściwą organizacją międzynarodową, bądź z jednym lub szeregiem państw członków tej organizacji międzynarodowej, które są Stronami niniejszego Układu" (art. XIII)[22].

Układ został „otwarty do podpisu dla wszystkich państw" (art. XIV). Depozytariuszami Układu zostały rządy Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii oraz Stanów Zjednoczonych Ameryki. Strony Układu zostawiły sobie możliwość zgłaszania do niego poprawek, które przyjmować miała sygnatariuszy. Po upływie jednego roku od chwili, gdy Układ wchodził w życie każda z jego stron mogła, w drodze pisemnego zawiadomienia Rządów Depozytariuszy, wycofać się z niego. Wypowiedzenie takie stawało się skuteczne po upływie roku od daty otrzymania takiego zawiadomienia. Układ został przygotowany w językach rosyjskim, angielskim, francuskim, hiszpańskim i chińskim. Będąc wynikiem kompromisu osiągniętego przez służby dyplomatyczne rywalizujących mocarstw, otworzył możliwość współczesnej współpracy międzynarodowej w dziedzinie przestrzeni kosmicznej.

POLSKA AKTYWNOŚĆ ZWIĄZANA Z KOSMOSEM

Po zakończeniu zimnej wojny nastąpiło ucywilnianie kwestii związanych z kosmosem. Rosnąca liczba satelitów zwiększyła możliwości sektora komercyjnego.

Za promocję współpracy międzynarodowej na rzecz pokojowego wykorzystania przestrzeni kosmicznej odpowiada Biuro NZ ds. przestrzeni kosmicznej (*United Nations Office for Outer Space Affairs* – UNOOSA)[23]. Służy ono jako sekretariat Komitetu Narodów Zjednoczonych ds. pokojowego wykorzystania przestrzeni kosmicznej (*United Nations Committee on Peaceful Uses of Outer Space*) i jego dwóch podkomitetów: naukowo-technicznego (*Scientific and Technical Subcommittee*) i prawnego (*Legal Subcommittee*). Celem Komitetu jest realizacja programu

[22] *Ibidem.*
[23] http://www.wiedenonz.msz.gov.pl/pl/onz_org_miedzynarodowe/onz/unov/unoosa/ (02.01.2016).

o wykorzystaniu badań kosmicznych (*United Nations Programme on Space Applications*) oraz promocja wykorzystania nauk i technologii kosmicznych w rozwoju społecznym i ekonomicznym państw, w szczególności państw rozwijających się. Jego zapewnienie mają zagwarantować szkolenia, warsztaty i seminaria poświęcone problematyce: komunikacji, meteorologii satelitarnej, wykorzystania nauk kosmicznych przy poszukiwaniach oraz świadczeniu pomocy, podstawowych nauk kosmicznych oraz nawigacji satelitarnej. Prowadzony jest również rejestr obiektów wypuszczonych w przestrzeń kosmiczną oraz przygotowywane dokumenty, raporty, studia i publikacje nt. różnych aspektów wykorzystania nauk i technologii kosmicznych oraz międzynarodowego prawa kosmicznego. Obecnie dyrektorem OOSA jest Maslan Othman z Malezji.

Komitetu Narodów Zjednoczonych ds. pokojowego wykorzystania przestrzeni kosmicznej to nie jedyne ciało, którego członkiem jest Polska. Ważną rolę odgrywa m.in. Europejska Agencja Kosmiczna (*European Space Agency* – ESA), której Polska jest członkiem od 2012 r.[24]. Jest to międzynarodowa organizacja krajów europejskich z siedzibą w Paryżu, utworzona w 1975 r., której celem jest eksploracja i wykorzystanie przestrzeni kosmicznej. Jej działalność stanowi próbę zintegrowanej odpowiedzi na niewątpliwą dominację technologiczną Stanów Zjednoczonych. Organizacja dysponuje ogromnym budżetem w wysokości 4 miliardów euro. „Członkostwo w ESA to składka około 20 mln euro rocznie. W 80 proc. wraca ona do polskich firm w formie kontraktów przyznawanych przez Agencję”[25]. Współpraca w ramach organizacji umożliwia współpracę nad wspólnym programem kosmicznym. Otwiera polskim firmom i instytucjom naukowym możliwość pełnego udziału w europejskich projektach w sferze badań i przemysłu kosmicznego (np. przez możliwość startowania w przetargach na budowę satelitów albo podsystemów do instrumentów, wykorzystywanych następnie w europejskim programie kosmicznym). Przewodniczący Komitetu Badań Kosmicznych i Satelitarnych PAN, Piotr Wolański, stwierdza nawet, że „w przyszłości nie będziemy musieli płacić za urządzenia wysokiej technologii, tylko staniemy się producentem tych urządzeń na najwyższym poziomie światowym. Natomiast polscy naukowcy dotychczas mogli być tylko podwykonawcami. Teraz będą mogli projektować i być głównymi realizatorami wielu naukowych eksperymentów w kosmosie”[26].

Współpraca z Europejską Agencją Kosmiczną ma dotyczyć badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej do celów pokojowych. Umowa pomiędzy Państwami Stronami Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej a Europejską Agencją Kosmiczną w sprawie ochrony i wymiany informacji niejawnych, podpisana w Paryżu dnia 19 sierpnia 2002 r. zakłada jednak m.in. wdrożenie standardów bezpieczeństwa zapewniających wspólny

[24] http://www.esa.int/ESA (02.01.2016).
[25] *Polska w ESA to ogromna szansa!*, http://www.polskieradio.pl/23/272/Artykul/684148,Polska-w-ESA-to-ogromna-szansa (02.01.2016).
[26] *Ibidem*.

poziom ochrony informacji niejawnych (art. 3)[27].

Ważną rolę w polskiej polityce dotyczącej przestrzeni kosmicznej ma pełnić Polska Agencja Kosmiczna, której zadaniem, poprzez łączenie świata biznesu i nauki, jest wspieranie polskiego przemysłu kosmicznego[28]. Rozwój, znajdujących zastosowanie w codziennym życiu technik satelitarnych (komunikacja, nawigacja, monitoring środowiska czy prognozowanie pogody) wiąże się również z myśleniem o bezpieczeństwie państwa. Ze względu na znaczenie tego podmiotu wydaje się ważne prześledzenie jego funkcjonowania i struktury.

Agencja powstała na mocy Ustawy z dnia 26 września 2014 r. o Polskiej Agencji Kosmicznej[29]. Dokument określa, że jej siedzibą jest Gdańsk, jednak może posiadać również oddziały terenowe. Działalność Agencji nadzoruje Prezes Rady Ministrów (art. 2.). Nadaje on również, w drodze rozporządzenia, statut Agencji, określający w szczególności jej strukturę wewnętrzną, system kontroli wewnętrznej oraz liczbę, zasięg terytorialny i siedziby oddziałów terenowych. Agencja ma realizować „zadania w zakresie badań i rozwoju techniki kosmicznej, w tym inżynierii satelitarnej oraz ich zastosowania dla celów użytkowych, gospodarczych, obronnych, bezpieczeństwa państwa oraz naukowych" (art. 3). W szczególności do zadań agencji należy:

1. „inicjowanie, przygotowywanie oraz wdrażanie założeń, głównych kierunków badań i programów rozwoju o istotnym znaczeniu dla interesu narodowego i gospodarki państwa w dziedzinie badania i użytkowania przestrzeni kosmicznej;
2. zapewnianie spójności polskiej polityki kosmicznej realizowanej w ramach programów narodowych i międzynarodowych, w tym programów Unii Europejskiej;
3. reprezentowanie polskiego interesu gospodarczego i naukowego w dziedzinie badania i użytkowania przestrzeni kosmicznej na arenie międzynarodowej, w szczególności w ramach uczestnictwa w programach Unii Europejskiej, Europejskiej Agencji Kosmicznej, Europejskiej Organizacji Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych (*European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites* – EUMETSAT) i Europejskiej Agencji Obrony (*European Defence Agency* – EDA);
4. identyfikowanie i analizowanie, we współpracy z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, wyzwań i problemów współpracy międzynarodowej w dziedzinie badania i użytkowania przestrzeni kosmicznej;
5. reprezentowanie Rzeczypospolitej Polskiej na arenie międzynarodowej – na podstawie i w zakresie określonym w upoważnieniu udzielonym przez właściwe organy administracji państwowej – w sprawach należących do właściwości Agencji;
6. analizowanie, pod względem ekonomicznym i technicznym, realizacji projektów przygotowywanych i wdrażanych przez polskie podmioty w ramach programów, o których mowa w pkt. 2;

[27] http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20140001324 (02.01.2016).
[28] https://www.polsa.gov.pl/pl/o-nas/o-polsa(02.01.2016).
[29] *Ustawa z dnia 26 września 2014 r. o Polskiej Agencji Kosmicznej* (Dz.U. 2014 poz. 1533), Pobrano z: http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20140001533.

7. współdziałanie z Polskim Komitetem Normalizacyjnym w zakresie tworzenia definicji, norm i specyfikacji technicznych z zakresu techniki kosmicznej, w tym inżynierii satelitarnej;
8. sprawowanie doradztwa w dziedzinie użytkowania przestrzeni kosmicznej;
9. przygotowywanie analiz i raportów z zakresu badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej oraz ich wykorzystywania w różnych sektorach gospodarki, a także w obszarach obronności i bezpieczeństwa państwa;
10. prowadzenie rejestru obiektów w przestrzeni kosmicznej na zasadach określonych w Konwencji o rejestracji obiektów wypuszczonych w przestrzeń kosmiczną (Dz. U. z 1979 r. Nr 5, poz. 22);
11. uczestniczenie w procesie konsultacji dotyczącym polskiej aktywności w dziedzinie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej, w tym poprzez wskazywanie doradców i ekspertów do polskich delegacji i przedstawicielstw w instytucjach Unii Europejskiej, Europejskiej Agencji Kosmicznej, Europejskiej Organizacji Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych (EUMETSAT), Europejskiej Agencji Obrony (EDA) i innych organizacji międzynarodowych;
12. podejmowanie oraz wspieranie działań na arenie międzynarodowej na rzecz promocji polskiej gospodarki i myśli naukowej w dziedzinie użytkowania przestrzeni kosmicznej;
13. prowadzenie działalności informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie użytkowania przestrzeni kosmicznej;
14. prowadzenie działalności edukacyjnej w zakresie badania i użytkowania przestrzeni kosmicznej, a także wspieranie organizacji i przedsięwzięć promujących sprzyjające warunki dla podejmowania działań rozwojowo-badawczych w dziedzinie użytkowania przestrzeni kosmicznej;
15. identyfikowanie i analizowanie, we współpracy z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego, potrzeb kształcenia na poziomie wyższym specjalistów w zakresie użytkowania przestrzeni kosmicznej i wspieranie kształcenia ekspertów w dziedzinie techniki kosmicznej, a w szczególności inżynierii satelitarnej w kooperacji z krajowymi i zagranicznymi uniwersytetami i instytucjami badawczymi;
16. wykonywanie zadań z zakresu obronności i bezpieczeństwa państwa w tym dotyczących:
    a) satelitarnej obserwacji powierzchni Ziemi,
    b) obserwacji przestrzeni kosmicznej,
    c) nawigacji i łączności satelitarnej”[30].

Agencja działa zgodnie z następującymi planami działalności: pięcioletnim (corocznie aktualizowanym) oraz rocznym (w skład którego wchodzi plan finansowy, obejmujący rok obrotowy pokrywający się z rokiem kalendarzowym). Organami Polskiej Agencji Kosmicznej są Prezes Agencji oraz Rada Agencji. Prezes Agencji kieruje Agencją przy pomocy dwóch

[30] *Ibidem.*

wiceprezesów. Do zadań Prezesa Agencji (organu wykonawczego i zarządzającego) według zadań określonych w artykule 7 należą:

1. opracowywanie projektów rocznych i pięcioletnich planów działalności Agencji;
2. opracowywanie rocznych sprawozdań z działalności Agencji;
3. sporządzanie rocznego sprawozdania finansowego;
4. wybór biegłego rewidenta do badania sprawozdania finansowego Agencji;
5. sprawowanie zarządu majątkiem Agencji;
6. opracowywanie projektów aktów prawnych w zakresie objętym ustawą i uzgadnianie ich w trybie określonym w regulaminie prac Rady Ministrów;
7. opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących materii określonej ustawą opracowywanych przez uprawnione organy;
8. przedstawianie Prezesowi Rady Ministrów corocznych sprawozdań z działalności Agencji oraz ocen stanu rozwoju badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej w Polsce, w terminie do końca marca roku następującego po okresie sprawozdawczym.

Prezes Agencji jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na 5-letnią kadencję. Wybór jest dokonywany spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, po zasięgnięciu opinii Rady Agencji, ministra właściwego do spraw gospodarki, Ministra Obrony Narodowej oraz ministra właściwego do spraw nauki. Stanowisko to może objąć osoba, która:

– jest obywatelem polskim,
– korzysta z pełni praw publicznych,
– nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe,
– posiada co najmniej stopień naukowy doktora, uznany dorobek naukowy w dziedzinie związanej z zakresem działalności Agencji oraz co najmniej 3-letnią praktykę na stanowisku kierowniczym albo tytuł zawodowy magistra lub równorzędny, co najmniej 3-letnią praktykę na stanowisku kierowniczym i co najmniej 6-letni staż pracy w przemyśle wysokich technologii;
– posiada wiedzę z zakresu spraw należących do właściwości Prezesa Agencji;
– posiada znajomość języka angielskiego w stopniu pozwalającym na swobodne porozumiewanie się[31].

Prezes Agencji musi zostać odwołany przed upływem kadencji w przypadku: prawomocnego skazania za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, rażącego naruszenia przepisów prawa, utraty obywatelstwa polskiego, rezygnacji ze stanowiska, utraty praw publicznych lub niezatwierdzenia sprawozdań (sprawozdania finansowego Agencji wraz z opinią i raportem biegłego rewidenta lub rocznego sprawozdania z działalności Agencji) . Istnieje również możliwość odwołania go przez Prezesa Rady Ministrów (po zasięgnięciu opinii

[31] *Ibidem*, art. 9.

ministra właściwego do spraw gospodarki, Ministra Obrony Narodowej oraz ministra właściwego do spraw nauki) w przypadku niewykonania lub nieprawidłowego wykonania jednego z zadań, utraty zdolności do pełnienia obowiązków służbowych z powodu choroby trwającej dłużej niż 9 miesięcy lub innej długotrwałej przeszkody w pełnieniu obowiązków oraz prowadzenia działalności, która pozostaje w sprzeczności z obowiązkami służbowymi. W przypadku odwołania Prezesa Agencji Prezes Rady Ministrów (po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw gospodarki) powierza pełnienie obowiązków wiceprezesowi lub innej osobie. Pełnienie obowiązków Prezesa Agencji może trwać przez okres nie dłuższy niż 3 miesiące, z możliwością jednorazowego przedłużenia tego okresu o kolejne 3 miesiące[32].

Również w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru wybierani są wiceprezesi Agencji. Stanowisko wiceprezesa może zajmować osoba, która: jest obywatelem polskim, korzysta z pełni praw publicznych, nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe, posiada wiedzę z zakresu spraw należących do zadań Agencji, posiada znajomość języka angielskiego w stopniu pozwalającym na swobodne porozumiewanie się. Wiceprezesa powołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek Prezesa Agencji, spośród wyłonionych osób. Jednak przed powołaniem wiceprezesa do spraw nauki oraz wiceprezesa do spraw obronnych Prezes Rady Ministrów dodatkowo zasięga opinii odpowiednio ministra właściwego do spraw nauki oraz Ministra Obrony Narodowej. Wiceprezes do spraw nauki jest obowiązany posiadać dodatkowo co najmniej stopień naukowy doktora oraz uznany dorobek naukowy w dziedzinie związanej z zakresem działalności Agencji, natomiast wiceprezes do spraw obronnych jest obowiązany posiadać dodatkowo co najmniej 5-letnie doświadczenie w zakresie działalności Agencji związanych z obronnością.

Organem nadzorczym i doradczym Prezesa Agencji jest Rada Agencji, do zadań której (art. 13.1) należy:

1. przygotowywanie i przedstawianie Prezesowi Agencji propozycji dotyczących priorytetów tematycznych i głównych kierunków rozwoju działalności Agencji, z uwzględnieniem w szczególności ochrony polskiego interesu narodowego;
2. przygotowywanie i przedstawianie Prezesowi Agencji projektów strategicznych programów badań i prac rozwojowych w dziedzinie przestrzeni kosmicznej;
3. opiniowanie projektów rocznych i pięcioletnich planów działania oraz projektów zmian tych planów;
4. opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących zakresu działalności Agencji;
5. okresowa ocena wykonywania rocznych planów działania Agencji;
6. analizowanie efektywności działań podejmowanych przez Agencję;
7. opiniowanie sprawozdań z działalności Agencji;
8. nadzór nad gospodarką finansową Agencji;
9. ustalanie wysokości wynagrodzenia Prezesa i wiceprezesów, z uwzględnieniem

[32] *Ibidem*, art. 8.4.

przepisów ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (Dz. U. z 2013 r. poz. 254 i 1645);

10. wykonywanie innych zadań określonych w ustawie[33].

Radzie Agencji przewodniczy, wybierany przez członków Rady Agencji spośród ich grona, Przewodniczący Rady Agencji. Prezes Agencji, na żądanie Rady, udostępnia jej niezwłocznie wszelkie dokumenty związane z działalnością Agencji (art.13.3.). W skład Rady Agencji wchodzą przedstawiciele administracji rządowej oraz po 4 przedstawicieli nauki i przemysłu, o uznanych osiągnięciach naukowych lub gospodarczych, wybranych z uwagi na wiedzę merytoryczną i kompetencje w dziedzinach aktywności Agencji. Są to osoby rekomendowane przez Prezesa Polskiej Akademii Nauk w porozumieniu z Komitetem Badań Kosmicznych i Satelitarnych oraz ministra właściwego do spraw gospodarki spośród przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie technologii satelitarnych będących kontraktorami Europejskiej Agencji Kosmicznej. Prezes Rady Ministrów powołuje do członkostwa w Radzie Agencji po jednym przedstawicielu (co najmniej na szczeblu dyrektora departamentu oraz posiadających wiedzę z zakresu spraw należących do właściwości Agencji):

1. Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – z własnej inicjatywy,
2. ministra właściwego do spraw gospodarki – na jego wniosek,
3. ministra właściwego do spraw obrony narodowej – na jego wniosek,
4. ministra właściwego do spraw nauki – na jego wniosek,
5. ministra właściwego do spraw zagranicznych – na jego wniosek,
6. ministra właściwego do spraw wewnętrznych – na jego wniosek,
7. ministra właściwego do spraw administracji publicznej – na jego wniosek,
8. ministra właściwego do spraw rolnictwa – na jego wniosek,
9. ministra właściwego do spraw środowiska – na jego wniosek[34].

Tak szeroka reprezentacja w Radzie Agencji przedstawicieli działów administracji rządowej może wskazywać na ważną i przyszłościową rolę nowego tworu. Obok m.in. dotacji celowych z budżetu państwa przychodami Agencji mają być również wpływy z prowadzonej działalności, w tym z tytułu odpłatności za usługi świadczone lub wydawane przez nią publikacje (umowy o doradztwo lub zarządzanie z instytucjami badawczymi, uniwersyteckimi i podmiotami gospodarczymi, działającymi w dziedzinie badania i użytkowania przestrzeni kosmicznej i zwracającymi się do Agencji z zadaniami tego rodzaju, umowy rozwojowo-badawcze zawierane przez Agencję ze zlecającymi organami publicznymi i przedsiębiorcami, umowy udziału w międzynarodowych programach rozwojowo-badawczych, itd.)[35].

Działanie Polskiej Agencji Kosmicznej zostało doprecyzowane Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 czerwca 2015 r. w sprawie nadania statutu Polskiej Agencji

[33] *Ibidem*, art. 13. 1.
[34] *Ibidem*, art. 14. 2.
[35] *Ibidem*, art. 18. 1.

Kosmicznej[36]. Strukturę wewnętrzną Agencji ma stanowić centrala Agencji oraz jej oddziały terenowe:

– w Warszawie, obejmujący swoim zasięgiem terytorialnym województwa: zachodniopomorskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubuskie, wielkopolskie, kujawsko-pomorskie, łódzkie i mazowieckie;
– w Rzeszowie, obejmujący swoim zasięgiem terytorialnym województwa: dolnośląskie, opolskie, śląskie, świętokrzyskie, małopolskie, lubelskie i podkarpackie[37].

W centrali Agencji zostają wydzielone (§ 4):

1. pion Prezesa (Departament Strategii i Współpracy Międzynarodowej, Departament Krajowego Programu Kosmicznego, Biuro Organizacyjne);
2. pion Wiceprezesa do spraw Nauki (Departament Badań i Innowacji, Departament Edukacji);
3. pion Wiceprezesa do spraw Obronnych (Departament Wojskowych Technologii Satelitarnych, Departament Projektów Obronnych)[38].

Sprecyzowane zostają również obowiązki Wiceprezesów (§ 5). Zadania wiceprezesa ds. nauki to:

1. zapewnienie bieżącej działalności Agencji związanej z wykorzystaniem myśli i badań naukowych w dziedzinie użytkowania przestrzeni kosmicznej w obszarze naukowym i gospodarczym;
2. utrzymywanie współpracy w zakresie, o którym mowa w pkt 1, z ministrem właściwym do spraw gospodarki oraz ministrem właściwym do spraw nauki;
3. wspieranie realizacji krajowego programu dotyczącego sektora kosmicznego w zakresie należącym do jego właściwości;
4. kreowanie i koordynowanie działalności edukacyjnej Agencji;
5. prowadzenie współpracy międzynarodowej w zakresie należącym do jego właściwości;
6. realizowanie innych zadań powierzonych mu przez Prezesa;
7. kierowanie, koordynowanie i nadzorowanie komórek organizacyjnych we właściwym dla niego pionie[39].

Do obowiązków wiceprezesa ds. obronnych (§ 5.5) należą:

1. zapewnieniem bieżącej działalności Agencji związanej z wykorzystaniem przestrzeni kosmicznej i technologii satelitarnych w obszarze obronności i bezpieczeństwa państwa;
2. utrzymywaniem współpracy w zakresie, o którym mowa w pkt 1, z Ministrem Obrony Narodowej, ministrem właściwym do spraw wewnętrznych oraz ministrem właściwym do spraw zagranicznych;
3. prowadzeniem współpracy międzynarodowej w zakresie należącym do jego właściwości;
4. wspieraniem realizacji krajowego programu dotyczącego sektora kosmicznego

---

[36] *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 czerwca 2015 r. w sprawie nadania statutu Polskiej Agencji Kosmicznej* (Dz.U. 2015 poz. 861), Pobrano z: http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20150000861.
[37] *Ibidem.*
[38] *Ibidem.*
[39] *Ibidem.*

w zakresie należącym do jego właściwości;
5. realizowaniem innych zadań powierzonych mu przez Prezesa;
6. kierowaniem, koordynowaniem i nadzorowaniem komórek organizacyjnych we właściwym dla niego pionie[40].

W listopadzie 2014 r. na stanowisko prezesa Polskiej Agencji Kosmicznej został powołany prof. Marek Banaszkiewicz, który wcześniej pełnił funkcję dyrektora Centrum Badań Kosmicznych Polskiej Akademii Nauk[41]. Wiceprezesem ds. nauki został prof. Marek Moszyński z Wydziału Elektroniki, Telekomunikacji i Informatyki Politechniki Gdańskiej[42]. Stanowisko Wiceprezesa ds. Obronnych objął były Dowódca Sił Powietrznych, a następnie Dowódca Generalny Rodzajów Sił Zbrojnych, generał broni pilot Wojska Polskiego w stanie spoczynku Lech Majewski[43]. Decyzją Prezesa Rady Ministrów, Beaty Szydło generał Lech Majewski został odwołany ze stanowiska z dniem 7 kwietnia 2016 r. a obowiązki wiceprezesa ds. obronnych POLSA powierzono pułkownikowi Piotrowi Suszyńskiemu, dotychczasowemu Szefowi Oddziału Rozpoznania Obrazowego i Zabezpieczenia Geograficznego Dowództwa Generalnego RSZ[44]. W związku z niezatwierdzeniem przez Prezesa Rady Ministrów sprawozdań PAK za rok 2015,zgodnie z zapisami ustawy o Polskiej Agencji Kosmicznej, dniem 7 października 2016 r. profesor Marek Banaszkiewicz został odwołany ze stanowiska Prezesa PAK a do czasu rozstrzygnięcia konkursu i powołania na stanowisko Prezesa PAK nowej osoby, Prezes Rady Ministrów powierzyła pełnienie obowiązków Prezesa Agencji pułkownikowi Piotrowi Suszyńskiemu, Wiceprezesowi PAK ds. Obronnych.[45] Struktura oraz sposób powoływania władz Polskiej Agencji Kosmicznej wyraźnie wskazują na jej powiązanie ze współpracą obszarów nauki, gospodarki i obrony oraz na połączenie bezpieczeństwa narodowego Polski z potencjałem naukowym, innowacjami w zakresie technologii kosmicznych i satelitarnych. Mogą one stanowić ogromne wzmocnienie polskich sił zbrojnych.

W 2013 r., z inicjatywy Centrum Badań Kosmicznych Polskiej Akademii Nauk oraz Wojskowej Akademii Technicznej powstało Krajowe Centrum Inżynierii Kosmicznej i Satelitarnej – sieć naukowa mająca skupiać wiodące ośrodki naukowe związane z szeroko

[40] *Ibidem.*
[41] E. Koszowska, *Prof. Marek Banaszkiewicz: dopóki czuliśmy się bezpiecznie, nie musieliśmy inwestować w kosmos*,http://wiadomosci.wp.pl/kat,1329,title,Prof-Marek-Banaszkiewicz-dopoki-czulismy-sie-bezpiecznie-nie-musielismy-inwestowac-w-kosmos,wid,17285423,wiadomosc.html?ticaid=116397&_ticrsn=3 (02.01.2016).
[42] *Nasz człowiek w Polskiej Agencji Kosmicznej*, http://pg.edu.pl/aktualnosci/-/asset_publisher/hWGncmoQv7K0/content/nasz-czlowiek-w-polskiej-agencji-kosmicznej (02.01.2016).
[43] *Siemoniak: bezpieczeństwo ma związek z technologią kosmiczną i satelitarną*, http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news,406329,siemoniak-bezpieczenstwo-ma-zwiazek-z-technologia-kosmiczna-i-satelitarna.html (02.01.2016).
[44] *Odwołanie generała Lecha Majewskiego ze stanowiska wiceprezesa ds. obronnych POLSA* http://www.space24.pl/345015,odwolanie-generala-lecha-majewskiego-ze-stanowiska-wiceprezesa-ds-obronnych-polsa (14.10.2016).
[45] *Płk Piotr Suszyński p.o. Prezesa Polskiej Agencji Kosmicznej*, https://www.polsa.gov.pl/pl/wydarzenia/wydarzenia/13-ostatnie/172-plk-piotr-suszynski-p-o-prezesa-polskiej-agencji-kosmicznej (14.10.2016).

rozumianą eksploracją i poznawaniem kosmosu[46]. W jej skład weszły: Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Instytut Lotnictwa, Politechnika Warszawska, Akademia Obrony Narodowej, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Politechnika Wrocławska. Uniwersytet Wrocławski, Politechnika Gdańska, Instytut Optyki Stosowanej, Akademia Górniczo-Hutnicza, Uniwersytet Jagielloński oraz Politechnika Łódzka.

Rozwój przemysłowy sektora kosmicznego w oparciu o sferę badawczą to kolejny element wpływający na szeroko pojęte bezpieczeństwo Polski. Prezes agencji, Marek Banaszkiewicz, wymieniając trzy aspekty działalności agencji (międzynarodowy, narodowy i regionalny), stwierdził, że w zakresie narodowym „pierwszym priorytetem, który się w tej chwili wysunął, jest działanie w zakresie obronności i bezpieczeństwa". Określił również, że tym czego Polsce bardzo potrzeba jest satelitarne rozpoznanie, obserwacja tego, „co się dzieje wokół Polski, po to, żeby móc podejmować dobre decyzje i szybko reagować"[47]. Obserwacje Ziemi z poziomu satelitarnego, nawigacja, czy łączność satelitarną to poważne wzmocnienie armii prowadzącej działania również poza granicami kraju. Rozwój Polskiej Agencji Kosmicznej może zatem ograniczyć dystans, który dzieli Polskę od dużych państw z długą tradycją kosmiczną (Stany Zjednoczone, Rosja). Podstawą ma być współpraca międzynarodowa. M. Banaszkiewicz zauważa, że rozwój technologiczny przekłada się na obronność kraju. „Żeby skutecznie bronić się przed atakami rakietowymi, musimy mieć swoje antyrakiety o znacznie większym zasięgu. Do tego potrzebny jest satelita, który rozpoznaje cały teren. Oczywistą potrzebą armii polskiej jest w tej chwili odsunięcie tego obszaru buforowego trochę bardziej od granic Polski"[48]. Posiadanie własnego satelity uniezależnia od danych pozyskiwanych od innych państw. Dokładny system nawigacji GPS pozwala na korzystanie z pocisków samosterujących i tworzenie własnego systemu antyrakietowego o dużym zasięgu. Dzięki temu obszar buforowy trochę kraju zostaje odsunięty daleko od jego granic.

Rozwój przemysłu kosmicznego to także istotny czynnik bezpieczeństwa gospodarczego, opartego na ewentualnej sprzedaży technologii. Technologie kosmiczne mogą być również przydatne w cywilnych procesach decyzyjnych np. szacowaniu światowych plonów w danym roku, co umożliwia kreowanie ceny na swoje produkty, czy kontrolowaniu emisji CO_2. Obserwacja Ziemi to również źródło danych użytecznych w sytuacjach kryzysowych, pozwalające na efektywniejsze użycie posiadanych sił reagowania. Jednak tak odważne plany wymagają czasu potrzebnego na rozwój potencjału naukowo-badawczego i stworzenie odpowiednich kadr. Inwestycja w politykę aktywnego badania kosmosu zwraca się później w wysokich cenach wytworzonych na zamówienie opracowań technologicznych. Rozwój narodowego programu kosmicznego wymaga odpowiedniej skali działania i inwestycji. Polska strategia musi również mieścić się w ramach Europejskiej Polityki Kosmicznej, zakładającej obronę europejski interesów w przestrzeni kosmicznej[49].

---

[46] http://www.kcikis.org.pl/pl/o-nas (02.01.2016).
[47] *Siemoniak: bezpieczeństwo…, op .cit.*
[48] E. Koszowska, *op. cit.*
[49] *Vide Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie przestrzeni kosmicznej i bezpieczeństwa* (2008/2030(INI).

12 września 2016 r. odbyła się prezentacja założeń przygotowywanej przez Ministerstwo Rozwoju Polskiej Strategii Kosmicznej[50]. Wiceminister rozwoju Jadwiga Emilewicz stwierdziła, że „sektor kosmiczny jest jednym z najbardziej innowacyjnych i zaawansowanych technologicznie obszarów, mającym coraz większe znaczenie dla gospodarki europejskiej i światowej. Dlatego uważamy, że wspieranie m.in. tej branży umożliwi realizację Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju"[51]. Ta obecnie niszowa branża, dzięki, budowaniu stabilnej współpracy pomiędzy nauką i przemysłem, rozwijaniu innowacyjnych technologii oraz stymulowanie kontaktów i współpracy zagranicznej może stać się kołem zamachowym polskiej gospodarki. Określając cele strategiczne, przedłożony do konsultacji społecznych projekt zakłada, że w roku 2030:

– Polski sektor kosmiczny będzie zdolny do skutecznego konkurowania na rynku europejskim, a jego obroty wyniosą co najmniej 3% ogólnych obrotów tego rynku;
– Polska administracja publiczna będzie wykorzystywać dane satelitarne dla szybszej i skuteczniejszej realizacji swoich zadań, a krajowe przedsiębiorstwa będą w stanie w pełni zaspokoić popyt wewnętrzny na tego typu usługi oraz eksportować je na inne rynki;
– Polska będzie posiadała dostęp do infrastruktury satelitarnej umożliwiającej zaspokojenie jej potrzeb, zwłaszcza w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności (system satelitarnej obserwacji Ziemi)[52].

Cele szczegółowe Polskiej strategii Kosmicznej to:

1. Wzrost konkurencyjności polskiego sektora kosmicznego i zwiększenie jego udziału w obrotach europejskiego sektora kosmicznego:

– Zwiększony udział w programach opcjonalnych Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA) - docelowo 150%–200% składki obowiązkowej,
– Zwiększony udział w programach kosmicznych UE – Copernicus, Galileo, Horizon2020, SST, GovSatCom,
– Określenie najbardziej obiecujących dla polskiego sektora kosmicznego obszarów technologicznych (istniejące kompetencje, nisze technologiczne, potencjał rozwojowy),
– Polski sektor kosmiczny dostawcą podsystemów (a nie tylko elementów) satelitarnych,
– Opracowanie i wdrożenie Krajowego Programu Kosmicznego, który jest jednym z kluczowych instrumentów realizacji strategii,
– Rozwój współpracy dwustronnej,
– Udział w innych inicjatywach międzynarodowych (EUMETSAT, ESO),
– Zainicjowanie udziału polskiego sektora kosmicznego w tzw. New Space.

[50] *Polska Strategia Kosmiczna – założenia* https://www.mr.gov.pl/strony/aktualnosci/polska-strategia-kosmiczna-zalozenia/ (14. 10.2016).
[51] *Ibidem.*
[52] *Polska strategia kosmiczna. Projekt do konsultacji społecznych,* Pobrano z: https://www.mr.gov.pl/media/26610/PSK_dokonsultacji.pdf, s. 3.

2. Rozwój aplikacji satelitarnych – wkład w budowę gospodarki cyfrowej

- Stały i pewny dostęp do danych satelitarnych,
- Upowszechnianie wykorzystywania danych satelitarnych w administracji publicznej różnego szczebla,
- Rozwój usług komercyjnych,
- Zwiększony udział w programach międzynarodowych (UE, ESA, Bank Światowy).

3. Budowa kadr w sektorze kosmicznym

- Nowe kierunki kształcenia wyższego,
- Staże, praktyki (polskie firmy, uczelnie, organizacje międzynarodowe),
- Wspieranie konkursów i projektów studenckich,
- Zwiększenie udziału polskiego personelu w organizacjach międzynarodowych (UE, ESA).

4. Stworzenie sprzyjających warunków do rozwoju sektora kosmicznego w Polsce

- Utworzenie inkubatora biznesowego ESA (ESA Business Incubator), którego celem będzie wspieranie przedsiębiorstw z branży kosmicznej na wczesnych etapach ich rozwoju, a także zapewnianie wsparcia w postaci doradztwa o charakterze biznesowym i technologicznym w różnych segmentach branży kosmicznej,
- Likwidacja barier, w tym prawnych,
- Ułatwienia dla przedsiębiorców i nauki, zwłaszcza dla MŚP,
- Przyciąganie prywatnych inwestycji[53].

PODSUMOWANIE

Już w starożytności, chiński strateg, Sun Tzu, sugerował, że budowanie przewagi nad przeciwnikami wiąże się z opanowaniem możliwie najwyżej położonego terenu. Pisał: „Uderzaj z góry. Nie atakuj pod górę”[54]. Współczesne możliwości techniczne znacznie poszerzyły spektrum terenu, który może zostać wykorzystany militarnie. Najwyżej położoną przestrzenią stała się przestrzeń kosmiczna. Wydaje się oczywiste, że zaawansowanie technologiczne, pozwalające na jej badania i użytkowanie, jest również związane z dominacją militarną i wzrostem poziomu bezpieczeństwa państwa. Współcześnie obrona powietrzna jest definiowana jako „część walki zbrojnej ukierunkowana na niszczenie i obezwładnienie systemów środków napadu powietrznego przeciwnika w powietrznej (kosmicznej) przestrzeni i innych środowiskach”[55]. Ważne by nie rezygnować z udziału w „wyścigu do gwiazd”, bo może się on okazać kluczowy dla światowego bezpieczeństwa w XXI w. Zmieniają się możliwości techniczne, ale nie kultura bezpieczeństwa, rozumiana jako „sposób odczuwania

[53] *Ibidem.*
[54] Sun Zi, *Sztuka wojenna*, Kraków 2003, s. 87.
[55] J. Kaczmarek, W. Łepkowski, B. Zdrodowski (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2008, s.79.

bezpieczeństwa i myślenia o nim”[56]. Pozwala ona na myślenie o bezpieczeństwie nie tylko w kategoriach militarnych, ale również możliwości harmonijnego rozwoju. Kosmos jest dla człowieka wielką i nieokiełznaną tajemnicą, tym bardziej warto przytoczyć słowa Alberta Einsteina, że „wyobraźnia jest ważniejsza od wiedzy”[57]. Wiedzy, która jest ograniczona aktualnymi możliwościami. Wydaje się, że właśnie w kwestiach dotyczących bezpieczeństwa pozaziemskiego, wypracowywanie dobrych praktyk i respektowanie sprawdzonych wzorów zachowania stanowić będzie o bezpieczeństwie ludzkości, a myślenie o kwestiach związanych z kosmosem ma realne przełożenie na jakość naszego życia na Ziemi. Rozwój badań zmierzających do aktywnego uczestnictwa w międzynarodowych projektach kosmicznych ma realny wpływ na przyszłe bezpieczeństwo Polski.

BIBLIOGRAFIA

PUBLIKACJE

Brzeziński Matthew. 2009. Wschód czerwonego księżyca. Wyścig supermocarstw o dominację w kosmosie. Kraków: Wydawnictwo Znak.
Cieślarczyk Marian. 2009. Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa, Siedlce: Akademia Podlaska Siedlce.
Durys Paweł, Jasiński Filip. 1999. Wybór aktów prawnych do nauki międzynarodowego prawa lotniczego i kosmicznego, Warszawa: Liber.
Multan Wojciech. 1987 Militaryzacja kosmosu zagrożeniem dla ludzkości, Warszawa: Książka i Wiedza.
Pokruszyński Witold. 2010. Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa. Podręcznik Akademicki, Józefów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi.
Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, 2008. redakcja naukowa: Kaczmarek Julian, Łepkowki Wojciech, Zdrodowski Bogdan, Warszawa: AON.
Sun Zi. 2003. Sztuka wojenna, Kraków: vis-a-vis Etiuda.
Współczesne bezpieczeństwo militarne. 2012. red. naukowa Mariusz. Kubiak, Andrzej Turek, Warszawa-Siedlce: Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny Siedlce.
Zeszyty Naukowe AON. 3(88)

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

24 grudnia w pobliżu Ziemi przeleci Asteroida 2003 SD 220 W http://nt.interia.pl/raporty/raport-kosmos/informacje/news-24-grudnia-w-poblizu-ziemi-przeleci-asteroida-2003-sd-220,nId,1936640.
Biuro NZ ds. przestrzeni kosmicznej W http://www.wiedenonz.msz.gov.pl/pl/onz_org_miedzynarodowe/onz/unov/unoosa/.
Europejska Agencja Kosmiczna. www.esa.int/ESA.
Internetowy System Aktów Prawnych. http://isap.sejm.gov.pl/KeyWordServlet?viewName=thas K&passName=kosmos.

[56] M. Cieślarczyk, *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce 2009, s. 210.
[57] W. Multan, *op. cit.*, s. 3.

Koszowska Ewa, Prof. Marek Banaszkiewicz: dopóki czuliśmy się bezpiecznie, nie musieliśmy inwestować w kosmos W http://wiadomosci.wp.pl/kat,1329,title,Prof-Marek-Banaszkiewicz-dopoki-czulismy-sie-bezpiecznie-nie-musielismy-inwestowac-w-kosmos,wid,17285423,wiadomosc.html?ticaid=116397&_ticrsn=3.

Krajowe Centrum Inżynierii Kosmicznej i Satelitarnej. http://www.kcikis.org.pl/pl/o-nas.

Miliony kosmicznych śmieci na orbicie Ziemi. Zobacz niesamowitą wizualizację W http://tvnmeteo.tvn24.pl/informacje-pogoda/ciekawostki,49/miliony-kosmicznych-smieci-na-orbicie-ziemi-zobacz-niesamowita-wizualizacje,173608,1,0.html.

Odwołanie generała Lecha Majewskiego ze stanowiska wiceprezesa ds. obronnych POLSA http://www.space24.pl/345015,odwolanie-generala-lecha-majewskiego-ze-stanowiska-wiceprezesa-ds-obronnych-polsaPłk Piotr Suszyński p.o. Prezesa Polskiej Agencji Kosmicznej, https://www.polsa.gov.pl/pl/wydarzenia/wydarzenia/13-ostatnie/172-plk-piotr-suszynski-p-o-prezesa-polskiej-agencji-kosmicznej

Polska Agencja Kosmiczna. https://www.polsa.gov.pl/pl/o-nas/o-polsa.

Polska strategia kosmiczna. Projekt do konsultacji społecznych https://www.mr.gov.pl/media/26610/PSK_dokonsultacji.pdf

Polska Strategia Kosmiczna – założenia https://www.mr.gov.pl/strony/aktualnosci/polska-strategia-kosmiczna-zalozenia

Polska w ESA to ogromna szansa! W http://www.polskieradio.pl/23/272/Artykul/684148,Polska-w-ESA-to-ogromna-szansa.

Rekord Baumgartnera pobity! Alan Eustace z Google'a skoczył z 41 km i przekroczył granicę dźwięku W http://natemat.pl/121679,rekord-baumgartnera-pobity-alan-eustace-z-google-a-skoczyl-z-41-km-i-przekroczyl-granice-dzwieku.

Siemoniak: bezpieczeństwo ma związek z technologią kosmiczną i satelitarną W http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news,406329,siemoniak-bezpieczenstwo-ma-zwiazek-z-technologia-kosmiczna-i-satelitarna.html.

Skoczek Felix Baumgartner pobił rekordy świata po skoku z 39 kilometrów W http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Skoczek-Felix-Baumgartner-pobil-rekordy-swiata-po-skoku-z-39-kilometrow,wid,15006518,wiadomosc.html.

Ziemnick Paweł. 2015. Polacy chcą łowić kosmiczne śmieci W http://wyborcza.pl/1,75400,17900835,Polacy_ chca_lowic_kosmiczne_smieci.html.

AKTY PRAWNE

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie przestrzeni kosmicznej i bezpieczeństwa 2008/2030(INI).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 czerwca 2015 r. w sprawie nadania statutu Polskiej Agencji Kosmicznej. Dz.U. 2015 poz. 861.

Układ o zasadach działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi, sporządzony w Moskwie, Londynie i Waszyngtonie dnia 27 stycznia 1967 r. Dz.U. 1968 nr 14 poz. 82.

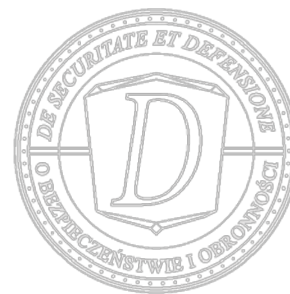
Ustawa z dnia 26 września 2014 r. o Polskiej Agencji Kosmicznej. Dz.U. 2014 poz. 1533.

Marta ŁUKAWSKA[1]

Uniwersytet Gdański[2]

Wydział Nauk Społecznych

lukawska.marta@gmail.com



EDUKACJA JAKO JEDEN Z GWARANTÓW BEZPIECZEŃSTWA W POLSCE

ABSTRAKT: Wychowanie i kształcenie jest jednak bardzo ważnym elementem obronności. Siła państwa i jego bezpieczeństwo według teorii Josepha Nye opiera się o dwa segmenty tzw. „twardą siłę" i „miękką siłę". Oba komponenty składają się na „rozważną potęgę". Analizując kwestię bezpieczeństwa państwa należy, zatem rozpatrywać nie tylko potencjał ekonomiczny i geograficzny, ale również czynniki wpisane w strategię „*soft power*". W artykule podjęto próbę zdefiniowania terminu bezpieczeństwa oraz sposobu jego zapewnienia przez edukację. Poruszono zagadnienia związane z obecną sytuacją w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w Europie. Artykuł ukazuje, iż w współczesnym świecie należy zredefiniować pojęcie bezpieczeństwa oraz środki, które je zapewniają.

SŁOWA KLUCZOWE: edukacja, bezpieczeństwo, wartość, strategia

EDUCATION AS ONE OF GUARANTORS OF SECURITY IN POLAND

ABSTRACT: Education and training is a very important element of defense. Strength of the state and its security according to Joseph Nye's theory is based on two segments, so-called "hard power" and "soft power". Both components make up the "smart power". Analyzing the issue of national security we should, therefore, consider not only the economic potential and geographical factors but also factors that are part of the soft power strategy. This article attempts to define the term of security and the way to ensure it through education. The issues with the current situation in terms of ensuring security in Europe are also raised. The article shows that in the modern world the concept of security and means to provide it must be redefined.

KEYWORDS: education, security, value, strategy

---

[1] Marta Łukawska – magister, absolwentka Uniwersytetu Gdańskiego gdzie ukończyła studia II stopnia z Pedagogiki wczesnoszkolnej oraz Politologii. Obecnie doktorantka na wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Gdańskiego, zajmująca się badaniem polskiej polityki oświaty.

[2] University of Gdansk.

WPROWADZENIE

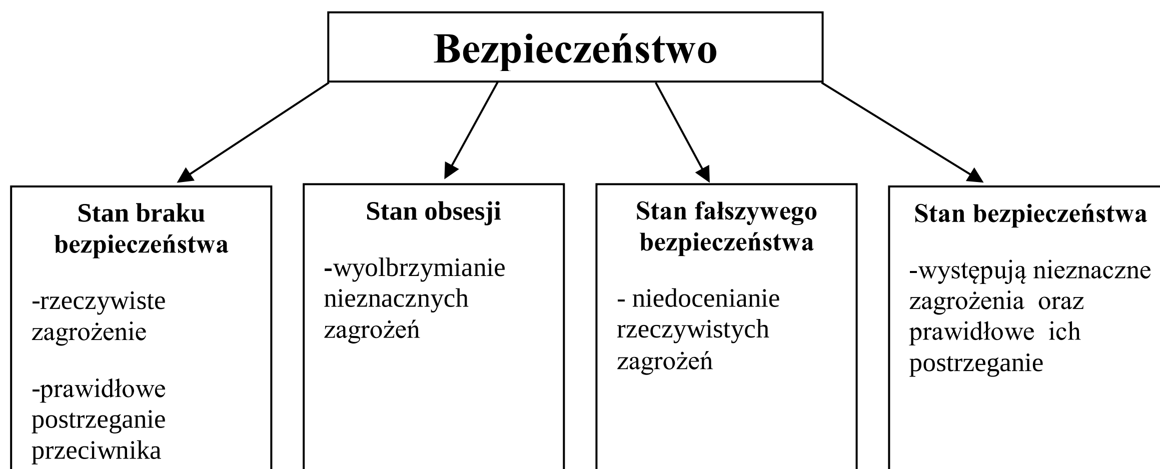
Nieustannie trwające konflikty i ataki terrorystyczne skłaniają do refleksji nad sposobami zapewnienia bezpieczeństwa. Terroryzm w najprostszym rozumieniu jest wymuszeniem siłą własnych postulatów. II wojna światowa pozostawiła w państwach europejskich silną potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa. Utworzono międzynarodowe organizacje, których zadaniem jest zapobieganie konfliktom oraz tworzenie jedności wśród państw Europy. Działalność owych organizacji wydaje się być jednak niewystarczająca. Współczesna Europa boryka się z problemem wywołanym przez napływ ludzi z objętej wojną Syrii oraz innych rejonów konfliktów zbrojnych. Różnice kulturowe, religijne i społeczne są przyczyną zmniejszania się poczucia bezpieczeństwa w Europie. Bezpośrednim sposobem na przywrócenie ładu społecznego w opinii niektórych rządów państw europejskich i organizacji międzynarodowych jest edukacja społeczna.

Niniejszy artykuł jest przyczynkiem do dalszego wzrostu zainteresowania się bezpieczeństwem w kontekście edukacji. Mimo rozwoju oraz ciągłych zmian na wszystkich płaszczyznach funkcjonowania społeczeństwa, nawet tych najbardziej pierwotnych, jakimi są podstawowe potrzeby człowieka, bezpieczeństwo nadal stanowi kluczową wartość.

ROZUMIENIE I ZNACZENIE BEZPIECZEŃSTWA W LITERATURZE

Posługiwanie się terminem „bezpieczeństwo” jest tak częste, iż jego znaczenie zdaje się nie zastanawiać już nikogo oprócz metodologów. Wydarzenia mające miejsce we współczesnym świecie zmuszają jednak do refleksji nad tym zjawiskiem. Rozpatrując znaczenie bezpieczeństwa nie należy ograniczać tego zjawiska do konfliktów zbrojnych i aktów terrorystycznych. Na stan bezpieczeństwa wpływa znacznie więcej czynników, których zagadnienia umieszczone są również w treściach edukacyjnych.

Bezpieczeństwo, jako pojęcie nie jest nieprzypisane konkretnej dyscyplinie. Należy, zatem rozpatrywać je jako wartość transdyscyplinarną. Na potrzeby tego artykułu przedstawione zostanie kilka ujęć, w jakich rozpatrywany jest termin bezpieczeństwo. Pierwszym znaczeniem terminu bezpieczeństwo jest przedstawianie go, jako stanu. Formy tak definiowanego bezpieczeństwa przedstawia politolog Daniel Frei:



Rysunek 1. Bezpieczeństwo, jako stan
Źródło: Opracowanie własne na podst. R. Jakubczak, J. Flis, Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie, Warszawa 2006.

Następnym sposobem definiowaniem terminu bezpieczeństwo jest przedstawianie go, jako nadrzędnej potrzeby, celu, motywu oraz wartości[3]. Według teorii Maslowa bezpieczeństwo jest podstawową potrzebą człowieka. Według tej teorii zaspokojenie wyższych potrzeb jest możliwe tylko wówczas, gdy potrzeby niższego szczebla są już osiągnięte[4]. Dążenie do zapewnienia i utrzymania bezpieczeństwa na przestrzeni dziejów było i nadal jest aktualną aktywnością człowieka. Pierwotnie człowiek zmagał się z niebezpieczeństwami środowiska naturalnego, co zmotywowało go do doskonalenia technik i narzędzi obronnych. Obecnie zaspokojenie bezpieczeństwa jest zadaniem jednostki, państwa oraz instytucji międzynarodowych.



Rysunek 2. Tabela Potrzeb A.H. Maslowa
Źródło: http://www.naukowiec.org/wiedza/psychologia/piramida-potrzeb-maslowa_2796.html, (22.09.2016).

---

[3] A. Polcyn-Radomska, *Wartość, znaczenie i uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego*, „Kwartalnik Naukowy” 1(17) 2014, s. 217-220. Piramida potrzeb Maslowa, http://www.naukowiec.org/wiedza/psychologia/piramida-potrzeb-maslowa, (22.09.2016).

Stan bezpieczeństwa lub niebezpieczeństwa nie jest czymś stałym, jest on płynny i zmienny. Dlatego bezpieczeństwo należy rozpatrywać również w kategorii procesu. Na rozumienie bezpieczeństwa, jako procesu składają się między innymi:

– działalność jednostek;
– działalność samorządów;
– działalność państw;
– działalność organizacji międzynarodowych[5].

Opinia publiczna oraz media często wyrażają stanowisko jakoby zapewnianiem bezpieczeństwa miał zajmować się tylko prezydent, minister lub służby mundurowe. Aleksander Bocheniewski przedstawia inne stanowisko dotyczące tej samej kwestii: „Walkę o byt i godność toczy nie rycerstwo raz na rok, ale każdy obywatel – każdego dnia o oczywisty i nadrzędny cel działań każdego społeczeństwa, jakim jest zawsze troska i walka o wzrost sił narodowych”[6]. Trwanie stanu bezpieczeństwa i jego zapewnienie jest więc zadaniem każdego obywatela. Odpowiednie postawy społeczne, dbanie o środowisko, zdrowie, świadomość prawna oraz odpowiedzialne poruszanie się w świecie wirtualnym mają wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa. Należy pamiętać, że decyzja jednostki może mieć wpływ na życie całych społeczeństw.

Kolejną definicją bezpieczeństwa jest ujmowanie tego terminu, jako wartości i głównego celu społeczeństw oraz jednostek. Tak rozumiane bezpieczeństwo przedstawia Wojciech Tulibiecki, według którego: „Bezpieczeństwo, tak rozumiane, poprzedza, więc inne wartości, ale samo jest jedną z wartości podstawowych, spełniając rolę instrumentalną dla powstania i istnienia wartości materialnych i duchowych”[7].

Bezpieczeństwo, jako wartość prezentuje również Józef Kukułka. Autor tak prezentowanego terminu zaznacza zależność bezpieczeństwa ze środkami utrzymania go, jako wartości.



Rysunek 3. Składne bezpieczeństwa, jako wartości
Źródło: Opracowanie własne na podstawie J. Kukułka, *Bezpieczeństwo a współpraca europejska – współzależność i sprzeczność interesów*, „Sprawy międzynarodowe” 1982, nr7.

[5] R. Jakubczak, A. Skrabacz, K. Gąsiorek, *Obrona narodowa w tworzeniu Bezpieczeństwa Polski w XXI wieku. Podręcznik do przysposobienia obronnego dla studentek i studentów*, Warszawa 2008. s. 24.
[6] A. Bocheniewski, *Rozmyślania o polityce polskiej*, Warszawa 1987, s. 31.
[7] W. Tulibacki, *Etyczne aspekty bezpieczeństwa na tle pewnych „stałych” cech natury ludzkiej,* [w:] R. Rosa (red.), *Edukacja dla bezpieczeństwa i pokoju jednoczącej się Europie. Teoria i jej zastosowanie*, Siedlce 1999, s. 33.

Pojęcie bezpieczeństwa mimo, iż może być mylnie przypisywane tylko sferze militarnej, jest pojęciem szerszym. Bezpieczeństwo można rozpatrywać ze względu na:

- obszary jakie obejmuje – bezpieczeństwo: globalne, międzynarodowe, regionalne, narodowe;
- stosunek do obszaru państwa – bezpieczeństwo: zewnętrzne i wewnętrzne;
- dziedzinę w jakiej występuje – bezpieczeństwo: militarne, polityczne, energetyczne, ekologiczne, informatyczne, społeczne, kulturowe; fizyczne i socjalne; strukturalne i personalne[8].

Powyższa kwalifikacja rodzajów bezpieczeństwa zostanie szerzej opisana w dalszej części artykułu, dotyczącej znaczenia i możliwości zapewnienia bezpieczeństwa poprzez edukację.

HISTORYCZNE ZNACZENIE EDUKACJI W KONTEKŚCIE OBRONNOŚCI

XXI wiek to czas nieustannych zmian i przeobrażeń. Nowe technologie wypierają tradycyjne sposoby funkcjonowania społeczeństw, natomiast człowiek jest nie tylko obserwatorem tego procesu, co jego częścią. Niezmienne od wieków pozostaje, iż człowiek w swoim życiu kieruje się wartościami. Ów system aksjologiczny jest podstawą decyzji i działań. Znaczna część systemu wartości kształtuje się na przestrzeni nauki szkolnej[9]. Czas ten jest tworzeniem własnego „ja" oraz socjalizacji.

Również obecna sytuacja na arenie międzynarodowej jest skutkiem kierowania się wartościami. Również przedstawiciele grup terrorystycznych dokonują makabrycznych zbrodni, kierując się określonymi kategoriami. Często podłożem ataków terrorystycznych jest religia[10]. Zatem terroryzm jest przykładem, że wartości aksjologicznemogą zarówno wpływać na zapewnienie, jak i pozbawienie społeczeństw bezpieczeństwa.

Należy, pamiętać, aby podczas procesu edukacji budowano w uczniu system aksjologiczny odnoszący się do uniwersalnych wartości. Edukacja od wieków była gwarantem stabilizacji państwa. Władze różnych epok wykorzystywały proces nauczania do ideologizacji społeczeństwa. W przypadku okresu PRL-u próbowano stworzyć „nowego człowieka"[11].

Funkcjonowanie oświaty jest niezwykle ważnym elementem każdego społeczeństwa, ponieważ kształtuje wiedzę, buduje system aksjologiczny, ale także wpływa na inne dziedziny życia społecznego tj. administracja, ochrona zdrowia, wymiar sprawiedliwości i inne. Umieszczanie w programie nauczania wartości patriotycznych, narodowych lub odwrotnie antynarodowych np. systemowych (jak we wcześniej wspomnianym okresie PRL-u) jest motywowane ukształtowaniem w młodym obywatelu światopoglądu odpowiadającemu władzy. Na skuteczność tego procesu mają wpływ dwa istotne czynniki:

---

[8] Słownik terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania, Warszawa 2000, s. 17.
[9] E. Leger, *Jak dzieci uczą się wartości*, Kielce 2005, s. 17.
[10] http://eszkola.pl/wos/terroryzm-przyczyny-6497.html, (22.09.2016).
[11] P. Franaszek (red.), *Naukowcy władzy, władza naukowcom. Studia*, Warszawa 2010, s. 97.

– człowiek w okresie dorastania jest podatny na wpływy zewnętrzne, ponieważ jego osobowość jest w trakcie tworzenia;
– nauczyciel jest nie tylko osobą, przekazująca wiedzę dla młodych pokoleń, ale również kluczową postacią dla wszelkich przemian społecznych. Zawód ten należy do tak zwanej grupy zaufania publicznego.

W strategii obronności, edukacja ma za zadanie wprowadzenie ucznia w zagadnienia bezpieczeństwa państwa, realizowane podczas zajęć edukacja dla bezpieczeństwa oraz przekazanie uczniom patriotycznych wartości. Owe wartości według badaczy polskiego systemu edukacyjnego były decydujące w procesie obronności państwa polskiego w czasie II wojny światowej[12]. Zorganizowanie systemu edukacyjnego również w międzywojennej Polsce było trudnym wyzwaniem. Ze względu na wcześniejszą przynależność, tereny na nowo odrodzone w 1918 r. były bardzo zróżnicowane. Proces unifikacji na tych obszarach natrafił na szereg trudności, które były przeszkodą w ujednoliceniu kształcenia w państwie polskim. Należy jednak przyznać słuszność badaczom, którzy zauważyli siłę patriotycznych wartości w potencjale obronnym państwa. Polacy, jako jedyny z europejskich krajów walczyli na wszystkich frontach II wojny światowej. Zarówno podczas wojny jak i w okresie komunistycznym Polacy byli gotowi żyć, walczyć i umierać w „czerwono-białym honorze". Należy, zatem docenić znaczenie edukacji i promowanych w czasie jej trwania wartości.

Sięgając w głąb historii należy również dostrzec znaczenie edukacji w obronności i bezpieczeństwie narodów. Jeśli przyjrzymy się wychowaniu w starożytnych Atenach już wówczas widzimy, iż chłopców uczono czytania, pisania i zasad matematyki, obok rozwoju fizycznego[13]. Można, zatem wysunąć wniosek, iż od czasów starożytnych edukację intelektualną traktowano na równi z sprawnościami fizycznymi, jako czynnik niezbędny w potencjale zarządzania i obronności państwa.

Na przestrzeni wieków znaczenie edukacji potwierdziło swoje znaczenie. Można pójść nawet dalej w poszukiwaniu znaczenia edukacji w zarządzaniu państwem, prowadzenia wojen i obronności. Strategie, broń i wynalazki są wynikiem odkryć ludzi, natomiast te są wynikiem wiedzy.

EDUKACJA W OBECNEJ STRATEGII OBRONNOŚCI PAŃSTWA POLSKIEGO

Edukacja, jest rozwojem, podczas którego zdobywamy wiedzę i wykształcenie. Na edukację składają się wychowanie, kształcenie i socjalizacja.

Edukacja dla bezpieczeństwa jest wpisana w strategie bezpieczeństwa narodowego. Aby zdefiniować zagadnienie edukacja dla bezpieczeństwa przyjmuje się definicje Roberta Stępnia, który stwierdza, że jest to: „(...) Określony system dydaktyczno-wychowawczej działalności rodziny, szkoły, wojska, środków masowego przekazu, organizacji młodzieżowych i stowarzyszeń, zakładów pracy oraz instytucji państwowych i samorządowych, ukierunkowanej

[12] A. Ćwikliński, *Zmiany w polskiej edukacji w okresie globalizacji, integracji i transformacji systemowej*, No. 129, Wydawnictwo Naukowe UAM 2006, s. 167.
[13] S. Litak, *Historia wychowania*, wyd. trzecie, Kraków 2010, s. 27-29.

na kształcenie systemu wartości, upowszechnienie wiadomości i kształcenie umiejętności ważnych dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego”[14].

W strategii obronności państwa wydanej przez Ministerstwo Obrony Narodowej. w punkcie dotyczącym obrony w czasie pokoju, zadania zapewniające bezpieczeństwo to ,,edukacja w zakresie obronności oraz patriotyczne wychowanie społeczeństwa”[15].

Przedmiot *edukacja dla bezpieczeństwa*, przedmiot realizowany w polskich gimnazjach i szkołach ponadgimnazjalnych, jest wynikiem porozumienia Ministerstwa Edukacji Narodowej i Ministerstwa Obrony Narodowej. Cele kształcenia w ramach przedmiotu Ministerstwo Edukacji Narodowej określa następująco:

- „Znajomość powszechnej samoobrony i ochrony cywilnej. Uczeń rozumie znaczenie powszechnej samoobrony i ochrony cywilnej.
- Przygotowanie do działania ratowniczego. Uczeń zna zasady prawidłowego działania w przypadku wystąpienia zagrożenia życia i zdrowia.
- Nabycie umiejętności udzielania pierwszej pomocy. Uczeń umie udzielać pierwszej pomocy w nagłych wypadkach”[16].

Treści dotyczące bezpieczeństwa nie znajdują się tylko w dziedzinie „edukacji dla bezpieczeństwa”. Andrzej Pieczywok odnosi się do bezpieczeństwa, jako wartości, stwierdzając, że

> *teoretyczne podstawy edukacji dla bezpieczeństwa tkwią przede wszystkim w tych koncepcjach filozoficznych, psychologiczno-pedagogicznych i socjologicznych, które rozpoznają naturę człowieka i odpowiadają na pytanie, kim jest człowiek, a szczególnie wskazują na bezpieczeństwo, jako potrzebę naturalną w życiu człowieka. Równocześnie edukacja dla bezpieczeństwa czerpie wiedzę z teorii filozoficznych, aksjologiczno-etycznych i pedagogicznych traktując bezpieczeństwo, jako wartość szczególnie cenną i ukierunkowana na działalność wychowawczą* (...)[17].

Równocześnie z realizowanymi treściami w przedmiocie edukacja dla bezpieczeństwa znaczenie mają zagadnienia realizowane w ramach innych przedmiotów. Proces edukacji obok dostarczenia wiedzy z dyscyplin naukowych ma przyczynić się do rozpoznania swoich możliwości, co wpisuje się w założenie starożytnej maksymy strategicznej dotyczącej zapewnienia bezpieczeństwa: „Poznaj dobrze wroga i poznaj dobrze siebie, a w stu bitwach nie doznasz klęski”[18].

Rozpatrywanie edukacji, jako jednego z gwarantów bezpieczeństwa odnosi się zarówno do zagadnień związanych z przetrwaniem i zapewnieniem bytu, ale także do zagwarantowania możliwości do samorealizacji i poszerzania i zdobywania wiedzy. Artur

[14] *Vide* R. Stępień, *Edukacja dla bezpieczeństwa*, materiały z konferencji naukowej 23-34 maja 1994 r., Warszawa 1994.
[15] *Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 10.
[16] *Podstawa programowa przedmiotu Edukacja dla bezpieczeństwa,* Pobrano z: https://men.gov.pl/wp-content/uploads/2011/02/8c.pdf.
[17] *Vide* A. Pieczywok, *Bezpieczeństwo jako wartość edukacyjna i badawcza*, Warszawa 1998.
[18] http://docslide.pl/documents/sun-tzu-sztuka-wojnypdf.html, (22.09.2016).

Banaszak w zapewnieniu bezpieczeństwa dopatruje się równego dostępu do edukacji[19]. Prawo do nauki określa Konstytucja RP w artykule 70, który stwierdza, że: „Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do edukacji”[20].

Umożliwienie w procesie edukacji dostępu do nowości technologicznych oraz rozwój w dziedzinie etyki, moralności i obyczajów może bezpośrednio wpłynąć na kilka obszarów wcześniej przedstawionej klasyfikacji pojęcia bezpieczeństwa, oddziałując np. na bezpieczeństwo: informatyczne, społeczne, kulturowe, fizyczne i socjalne, strukturalne i personalne.

Z kolei w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego wprowadzone zostały treści edukacyjne na wszystkich etapach kształcenia dotyczące ochrony środowiska, źródeł energii, segregacji odpadów oraz prawidłowych postaw w dziedzinie ekologii[21]. Bezpieczeństwo ekologiczne bezpośrednio wiąże się z świadomością populacji ludzkiej. Dlatego jak najbardziej uzasadnionym jest umieszczenie następujących treści kształcenia w procesie edukacji:

- światowy zasób wody pitnej;
- wpływ społeczeństwa oraz nowoczesnych technologii na czystość powietrza;
- korzystanie z opieki zdrowotnej, przyczyny i możliwości leczenia niektórych chorób;
- produkcja żywności, wpływ w produkcji żywności na środowisko;
- świadomy konsumpcjonizm;
- recykling;
- itd.

Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego jest jednym z kluczowych wyzwań współczesnego świata. Świadomość i wiedza obywateli w zakresie ekologii jest więc pilnym zadaniem edukacji.

Współczesny człowiek napotyka w swoim życiu wiele problemów. To podczas edukacji może poznać sposoby ich rozwiązań. Przydatne jest zapoznanie uczniów i studentów z wynalazkami technologicznymi i osiągnięciami naukowymi. Zdobycze technologiczne powinny być częścią edukacji. Należy jednak uświadomić ludność, iż wynalazki te mogą ułatwić, ale również szkodzić człowiekowi. Na przykład komputery i Internet dają człowiekowi możliwość rozwoju i szybkiej komunikacji miedzy ludźmi znajdującymi się w znacznych odległościach. Mogą jednak też uzależniać i prowadzić do zaburzeń psychicznych. Podobnie rozwój środków transportu powinien prowadzi do zmniejszania barier w poruszaniu się, ale może być też przyczyną kalectwa oraz śmierci. Edukacja zatem powinna być skierowana na wytworzenie świadomości i odpowiedzialności wśród społeczeństwa.

---

[19] A. Banaszak, *Oświata i edukacja a bezpieczeństwo społeczne* [w:] M. Such-Prygiel (red.), *Bezpieczeństwo Społeczne w XXI wieku w ujęciu socjologicznym, pedagogicznym, prawnym i nauk o zarządzaniu*, Józefów 2013, s. 139-158.

[20] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997* r., art. 70.

[21] M. Kopczewski, J. Fabisiak, R. Kościelniak, *Edukacja ekologiczna jako ważny komponent edukacji obronnej społeczeństw,* „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej”, 2009 4(179), s. 64.

Bezpieczeństwo informacyjne jest związane z rozwojem współczesnego świata. S. Kowalkowski, bezpieczeństwem informacyjnym określa zakres bezpieczeństwa przyjmujący wzrost znaczenia informacji w zachowaniu stabilności współczesnych międzynarodowych systemów ekonomicznych oraz uwzględniający zabezpieczenie przed atakami sieciowymi, a także skutkami ataków fizycznych i plasuje je obok bezpieczeństwa politycznego, militarnego, ekonomicznego, społecznego, kulturowego i ekologicznego[22]. Według E. Nowak i M. Nowaka bezpieczeństwo informacyjne złożone jest z:

- niezagrożonych strategicznych zasobów państwa;
- decyzji organów władzy podjętych na podstawie wiarygodnych, istotnych informacji;
- niezakłóconym przepływie informacji pomiędzy organami państwa;
- niezakłóconego funkcjonowania sieci teleinformatycznych tworzących krytyczną infrastrukturę teleinformatyczną państwa;
- zagwarantowania przez państwo ochronę informacji niejawnych i danych osobowych obywateli;
- zasadę, że prawo do prywatności obywateli jest nienaruszane przez instytucje publiczne, swobodny dostęp obywateli do informacji publicznej[23].

Wpływ edukacji na zapewnienie bezpieczeństwa informacyjnego odnosi się do podjęcia takich zagadnień, jak: nieuprawnione ujawnienie informacji tzw. wyciek lub przeciek, naruszenie przez władze praw obywatelskich, działalność grup świadomie manipulujących przekazem informacji, przestępstwa komputerowe, cyberterroryzm, czy walka informacyjna.

Wreszcie bezpośredni wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa może mieć edukacja międzynarodowa i międzykulturowa. Zapewnienie bezpieczeństwa regionalnego może również wypłynąć z prawidłowo funkcjonującej oświaty. Świadomość kulturowa, geograficzna i regionalna danego obszaru powinna być jedną z kluczowych w dziedzinie edukacji[24].

Należy również pamiętać, iż jakość edukacji wynika również z finansów, jakie są na nią przeznaczone. Wśród państw Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organization for Economic Co-operation and Development* – OECD), Polska zajęła 18 miejsce. Statystyki pokazują, że wydatki publiczne na edukację w Polsce spadają. W 2005 r. wyniosły one 5,47 proc. PKB, natomiast w 2011 r. tylko 4,94 proc[25]. Należy dodać bardziej aktulane dane, ponieważ jest druga połowa 2016 r. Najnowsze plany budżetowe zakładają wzrost środków przeznaczonych na edukeację w Polsce. Nie ma jednak pewności czy fundusze przeznazone na kształcenie będą systematycznie podwyższane czy wzrost środków finansowych związany jest z reformą edukacji.

Edukacja oraz programy realizowane w procesie kształcenia mają nie tylko wpływ na bezpieczeństwo i obronność państwa, ale mogą stać się również ich gwarantem. Mądrze

[22] S. Kowalkowski (red.), *Niemilitarne zagrożenia bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2011, s. 13-15.
[23] E. Nowak, M. Nowak, *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011, s. 103.
[24] T. Kautz, *Edukacja drogą do bezpieczeństwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej", 2010 4(183), s. 128.
[25] http://psig.com.pl/pl/wydatki-na-edukacje-w-polsce-i-szwecji/, (22.09.2016).

skonstruowany program nauczania i wychowania może wpłynąć na obywateli poprzez zbudowanie fundamentów aksjologicznych i znajomości najnowszych technologii, na których oparte są systemy obronności państwa. Dlatego umiejętne i mądre kierowanie polityką oświaty ma znaczenie nie tylko edukacyjne i kulturowe. Wyniki kształcenia obywateli mogą wpłynąć również na potencjał ekonomiczny, gospodarczy i obronny państwa.

PODSUMOWANIE

Artykuł ten jest próbą ukazania zależności bezpieczeństwa państwa od procesu kształcenia obywateli. Potencjał intelektualny ludności zamieszkującej dane państwo może wpłynąć na rozwój technologii wykorzystywanej do obronności, a wartości patriotyczne mogą przyczynić się do gotowości obywateli do walki w obronie kraju. Artykuł ten prezentuje przykłady jak władze wykorzystywały edukację do celów zapewnienia bezpieczeństwa. Obecna sytuacja na świecie w postaci konfliktów zbrojnych i ataków terrorystycznych wskazuje, iż wartości i przekonania mogą nie tylko zapewnić bezpieczeństwo, ale również wpłynąć na jego zmniejszenie. Państwa europejskie zmagające się z przestępczością terrorystyczną również w edukacji dopatrują się jednego z gwarantów bezpieczeństwa. We francuskich szkołach od września 2016 r. wdrożony został program dotyczący zachowań w sytuacjach zagrożeń, rozpoznawania ich oraz pierwszej pomocy. W Polsce znaczenie edukacji w kontekście bezpieczeństwa zdaje się być nadal niedoceniane. Znajomość ustaw oraz procedur funkcjonowania instytucji administracyjnych może wpłynąć na zmniejszenie oszustw. Świadomość ekologiczna pomoże żyć społeczeństwu w zdrowym środowisku. Podstawowa wiedza z zakresu zdrowia może zapewnić obywatelom bezpieczeństwo w jego zakresie. Świadomość wykorzystania nowoczesnych technologii może przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa informacyjnego i militarnego. Znajomość zwyczajów społecznych i religii innych kultur może wpłynąć na wzrost bezpieczeństwa międzynarodowego.

Artykuł ten ma być przyczynkiem do zainteresowania się edukacją jako jednym ze sposobów zapewnienia bezpieczeństwa. Edukacja w zakresie bezpieczeństwa nie powinna ograniczać się tylko do treści realizowanych w ramach kształcenia w instytucjach, ale obejmować również stałą działalność uświadamiającą obywatela o jego wkładzie w zakresie bezpieczeństwa: globalnego, narodowego i społecznego.

BIBLIOGRAFIA

Banaszak Artur. 2013. Oświata i edukacja a bezpieczeństwo społeczne. Bezpieczeństwo Społeczne w XXI wieku w ujęciu socjologicznym, pedagogicznym, prawnym i nauk o zarządzaniu. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki

Bocheniewski Aleksander. 1987. Rozmyślania o polityce polskiej. Warszawa: Krajowa Agencja Wydawnicza

Ćwikliński Andrzej. 2006. Zmiany w polskiej edukacji w okresie globalizacji, integracji i transformacji systemowej. No. 129. UAM Wydawnictwo Naukowe.
Litak Stanisław. 2010. Historia wychowania. Wydanie trzecie. Kraków: WAM Wyższa Szkoła Filozoficzno-Pedagogiczna „Ignatianum".
Jakubczak Ryszard, Skrabacz Aleksandra, Gąsiorek Krzysztof. 2008. Obrona narodowa w tworzeniu Bezpieczeństwa Polski w XXI wieku. Podręcznik do przysposobienia obronnego dla studentek i studentów. Warszawa: Bellona.
Kautz Tomasz. 2010. „Edukacja drogą do bezpieczeństwa". *Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej* 4 (183) 2009, 123-132.
Kopczewski Marian, Fabisiak Jacek, Kościelniak Robert. 2009. „Edukacja ekologiczna jako ważny komponent edukacji obronnej społeczeństwa". *Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej*" 4(179), 63-74.
Kowalkowski Stanisław. 2011. Niemilitarne zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, Warszawa: Wydawnictwo AON.
Leger Elke. 2005. Jak dzieci uczą się wartości. Kielce: Jedność.
Nowak Eugeniusz, Nowak Maciej. 2011. Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego. Warszawa: Difin.
Pieczywok Andrzej. 1998. Bezpieczeństwo jako wartość edukacyjna i badawcza. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
Polcyn-Radomska Anna. 2014. „Wartość, znaczenie i uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego". Kwartalnik Naukowy 1(17): 216-233.
Stępień Robert. 1994. Edukacja dla bezpieczeństwa, materiały z konferencji naukowej 23-34 maja 1994 r.
Tulibacki Wojciech. 1998. Etyczne aspekty bezpieczeństwa na tle pewnych „stałych" cech natury ludzkiej. W Edukacja dla bezpieczeństwa i pokoju jednoczącej się Europie. Teoria i jej zastosowanie , Siedlce – Chlewiska 1999: WSR-P.
Słownik terminów z zakresu psychologii dowodzenia i zarządzania, Warszawa 2000: AON.

AKTY PRAWNE

Ministerstwo Obrony Narodowej. 2009. Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej.
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

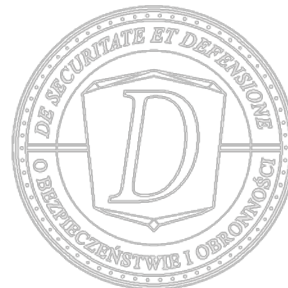
Piramida potrzeb Maslowa. http://www.naukowiec.org/wiedza/psychologia/piramida-potrzeb-maslowa_2796.html.
Podstawa programowa przedmiotu Edukacja dla bezpieczeństwa. https://men.gov.pl/wp-content/uploads/2011/02/8c.pdf.
http://docslide.pl/documents/sun-tzu-sztuka-wojnypdf.html.
http://psig.com.pl/pl/wydatki-na-edukacje-w-polsce-i-szwecji.

Анастасия Игоревна МЕДВЕДЕВА[1]

Тамбовский государственный университет

имени Г.Р. Державина[2]

Tambov, Rosja



ЗАРУБЕЖНЫЕ ТРАДИЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ КАК ОСНОВА ОПЫТА ПОСТРОЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЦЕНТРОВ ПРАВОВОЙ ГРАМОТНОСТИ ДЛЯ МИГРАНТОВ

АННОТАЦИЯ: Статья посвящена изучению государственно правового регулирования вопросов адаптации иностранных граждан в правовом поле Российской Федерации. Автор анализирует различные подходы к толкованию категории «миграция» в отечественной и зарубежной литературе, дается определение государственной миграционной политики и отмечаются факторы, оказавшие влияние на ее становление.
Помимо прочего проведен анализ общеевропейского миграционного законодательства, рассмотрены базовые нормативно-правовые. Выявлена специфика реализации миграционной политики отдельных государств, которая обусловлена миграционной ситуацией региона. В ходе работы, автор рассматривает отдельные миграционные программы, получившие распространение в зарубежных странах.
Результатом обобщения опыта зарубежных государств стало предложение по созданию центров правовой грамотности для иностранных лиц.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: миграция, иностранный гражданин, адаптация, правовая грамотность

TRADITIONS OF FOREIGN COUNTRIES MIGRATION POLICY AS A BASIS FOR OPERATION OF REGIONAL CENTERS FOR LEGAL SUPPORT FOR MIGRANTS

ABSTRACT: This article is devoted to research on the regulations of foreigners' adaptation to the conditions of legal reality in the Russian Federation. The author analyzes various approaches to the interpretation of the category of "migration" existing in Russian and foreign literature, as well as attempts to define state migration policy and identifies the factors affecting its shape.
In addition, the pan-European legislation in the field of migration, in particular the basic legal acts is analyzed. The specifics of the implementation of migration policies of individual countries, including the current situation of migration in the region is revealed. During

[1] Анастасия Игоревна Медведева – студентка 4 курса, ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина»
[2] Derzhavin Tambov State University.

the research, the author's considers various migration programs, which received significant effects in foreign countries.
As a result of generalization of foreign countries' experience a proposal is put forward to establish a center of legal support for foreigners.

KEYWORDS: migration, foreigner, adaptation, legal support

Актуальность исследования вопроса о способах адаптации иностранных граждан обусловлена современным состоянием миграционных процессов в мире. Их несомненная активизация имеет объективные предпосылки, связанные с положением отдельно взятой личности или группы лиц на территории покидаемого государства. В настоящее время, обсуждая проблему миграционных каналов, представители политической и правовой науки все чаще обращаются к опыту европейских стран. Одним из факторов, послуживших причиной столь пристального внимания к данной теме, является специфика миграционной политики стран Европейского Союза, которая в настоящее время проходит испытание на прочность в условиях натиска мигрантов из стран Северной Африки. Согласно данным швейцарского издания «SWI», по состоянию на 2015 год на территории Европы находится 350 тыс. мигрантов – беспрецедентная цифра[3].

Миграционный кризис в странах Евросоюза заставил их пересмотреть миграционную политику в сторону ее ужесточения. Распространенной практикой стало введение новых правил регистрации иностранцев, установление ограничений и требований к лицам, пересекающим государственную границу, и поиск компромиссов в выстраивании общеевропейского взаимодействия.

Стоит также отметить важность изучения опыта зарубежных партнеров в выстраивании миграционной политики Российской Федерации, которая ввиду географических и национальных особенностей чаще других сталкивается с проблемой регулирования миграционных потоков. Анализ нововведений в сфере регулирования отношений, связанных с миграцией, которые складываются в правовых системах иных государств, позволит по-новому взглянуть на регулирование этих процессов в России и избежать некоторых ошибок.

Миграция традиционно является предметом изучения отечественных и зарубежных научных школ, каждой из которых присущи свои особенности и исторический контекст. Однако ошибочно было бы говорить о замкнутости отдельного учения: взгляды и теории, сложившиеся на Западе, во многом нашли отражение в трудах отечественных

[3] Дюк-Кван Нгуэн, Штефания Зуммерматтер, Миграция и беженцы в Европе: цифры и факты // Международная информационная служба Швейцарской национальной теле- и радиокомпании [Электронный ресурс] URL: http://www.swissinfo.ch/rus/%D0%B8%D0%BD%D1%82%D0%B5%D1%80% D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2_%D0%BC%D0%B8%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D0%B8-%D0%B1%D0%B5%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%8B-%D0%B2-%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5-%D1%86%D0%B8%D1%84%D1%80%D1%8B-%D0%B8-%D1%84%D0%B0%D0%BA%D1%82%D1%8B/41557352 (18.04.2016).

исследователей миграции. Обзор различных теорий и подходов к толкованию данной категории позволяет выявить преемственность, проследить эволюцию взглядов.

Отправной точкой для многих западных ученых стала статья Э.Г. Ровенштайна 1885 г., в которой он представил основные гипотезы о причинах и формах миграции. Отметим, что автор, не претендуя на абсолютность, основывал свои выводы исключительно на анализе миграционных процессов на территории Соединённого Королевства[4].

Другим учёным, создавшим свою теорию миграции, стал американский социолог С. Стоффер. Он отрицал главенствующую роль расстояния между поселениями, отмечая: «Количество людей, перемещающихся на определённое расстояние, прямо пропорционально открывающемуся количеству перспектив и обратно пропорционально количеству вмешивающихся обстоятельств»[5]. На наш взгляд, последующие зарубежные исследователи феномена миграции так или иначе развивали положения теории С. Стоффера, классифицируя и расширяя перечень благоприятных и неблагоприятных факторов, в числе которых они называли поиск работы, желание воссоединиться с родственниками, стремление покинуть зону боевых действий и т.д.

Результатом частого дублирования положений отдельных учений стала выдвинутая представителем американской школы социологии теория, которая объединила передовые идеи в сфере изучения феномена миграции. Результатом исследований стала синтетическая теория, которая рассматривала миграционные процессы, как «продукт интеграции в политической, экономической и общественной жизни, следствие экономического роста»[6].

Отечественная наука сформировала множество подходов к толкованию исследуемой категории. Наиболее распространенным является определение, данное Л.Л. Рыбаковским: «миграция — это любое территориальное перемещение, которое совмещается между населенными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц, независимо от времени пребывания и преследуемой цели»[7]. На наш взгляд, цель перемещения определяет характер миграции, и поэтому зависимость миграции от преследуемой цели обязательно должна быть учтена в определении. Так В.А. Волох определяет миграцию, как «свободную смену места жительства и места приложения труда в сочетании с личными, коллективными и общественными интересами»[8].

Согласно определению, данному А.С. Ахиезером, миграция представляет собой «определенный элемент образа жизни или форму деятельности, изменяющуюся по своей важности и характеризующий ценности населения, его групп, связанные с временной или

[4] E. Ravenstein, *The Laws of Migration*, “Journal of the Statistical Society”, 1885. № 46. P. 178.
[5] S. Stouffer, *Intervening Opportunities: A Theory Relating Mobility and Distance*, “American Sociological Review”, 1940. № 5. P. 851.
[6] D. Massey, *A Synthetic theory of international migration*, “World in the mirror of international migration”, 2002 № 10. P. 143-153.
[7] Л.Л. Рыбаковский, Миграция населения (вопросы теории). Гл.1. М.: ИСПИ РАН, 2014, С. 28.
[8] В.А. Волох, Трудовая миграция: законодательство и политика // NB: Вопросы права и политики. 2013. № 3. С.6.

постоянной сменой мест проживания и труда, а также и насильственное переселение людей»[9].

Многообразие определений миграции населения напрямую связано с учением о причинах ее возникновения, которого придерживается тот или иной автор, а также особенностями национальной политики. Однако в условиях интеграции международного сообщества и необходимости координации действий всех его участников, должна быть осуществлена унификация категории и классификация лиц, наделенных статусом мигрантов. Такую попытку предпринял Центр по техническому сотрудничеству Международной организации по миграции (МОМ), который опубликовал «Миграционный справочник» под редакцией П. Ван Крикера, где под миграцией понимается процесс, при котором лица, не являющиеся гражданами данной страны, перемещаются в страну с целью поселения[10]. Однако, и это определение не получило широкого распространения и не стало официально единственным.

Ввиду особой роли миграционных процессов в существовании современного мирового сообщества возникает необходимость установления особого механизма правового регулирования этих отношений. В настоящее время базовым институтом, оказывающим воздействие в целях определения порядка реализации прав и обязанностей лиц, которые так или иначе принимают участие в миграционных процессах, является государство, которое осуществляет миграционную политику[11]. По мнению ряда ученых, «государственная миграционная политика охватывает систему правовых, административных, организационно-финансовых мер, а также информационное обеспечение государственными и неправительственными организациями упорядочивание миграционного пространства с позиций национальных приоритетов, количественного и качественного состава миграционных потоков, их социальной, демографической и экономической структур»[12].

В современном мире особенно важно учитывать и религиозную составляющую структуры миграционных потоков, о чем свидетельствуют изменения, происходящие в миграционной политике отдельных европейских стран. Стоит также отметить, что определение методов и форм воздействия на миграционную ситуацию напрямую связано с условиями ее формирования и взаимодействия с иными участниками мирового сообщества, ввиду чего механизм правового регулирования миграционных отношений отдельно взятого государства обладает своей спецификой.

Существующие правовые системы стран-участниц Европейского Союза развивались в условиях единого правого пространства, результатом чего стала имплементация международных норм в правовой массив национального законодательства.

---

[9] А.С. Ахиезер, Полития // Миграция в российской истории. 2004. №4. С. 72.

[10] *Glossary on Migration. International Organization for Migration*, Geneva: 2004, P. 31.

[11] О. Малиновська, Мігранти, міграція та Українська держава: аналіз управління зовнішніми міграціями / Київ: Вид-во НАДУ, 2004. С. 40.

[12] О. Пуригіна, Міжнародна міграція / Ольга Пуригіна, Сергій Сардак. Київ: ВЦ «Академія», 2007. С. 18.

Одним из истоков становления европейской миграционной политики по праву считается Конвенция о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. Согласно ст. 2 Конвенции, «внутренние границы можно пересекать в любом месте, не подвергаясь какому бы то ни было личному контролю. Тем не менее, когда того требуют общественный порядок или национальная безопасность, Договаривающаяся Сторона после консультации с другими Договаривающимися Сторонами может принять решение об осуществлении на внутренних границах в течение ограниченного периода времени национальных пограничных проверок, проводимых с учетом особенностей конкретной ситуации». Между тем, пересечение внешних границ (ст. 3) допускается исключительно в пограничных пропускных пунктах в течение установленного времени их работы. Главным достижением Конвенции является установление особого визового режима, в частности, для иностранцев, прибывших на территорию государства-члена Европейского Союза предусмотрена единая виза, дающая право на беспрепятственное пересечение государственных границ[13].

Другим важным документом является Регламент Европейского Парламента и Совета от 15 марта 2006 г., устанавливающий Кодекс Сообщества о режиме пересечения людьми границ (Шенгенский кодекс о границах). Как отмечено в Предисловии, документ представляет собой кодифицированный акт, который содержит правила по вопросам пересечения физическими лицами государственных границ.

Отметим также Кодекс Сообщества о визах от 13 июня 2009 г. Кодекс в полном объеме имеет юридически обязательную силу и распространяет действие на все *Шенгенское пространство*, которое охватывает как государства-члены Европейского Союза, так и некоторые ассоциированные государства: Исландию, Норвегию, Швейцарию и, в дальнейшем, Лихтенштейн. Упомянутые страны официально обозначаются (в том числе в визах) термином *«Шенгенские государства»*[14].

16 октября 2008 г. на саммите Европейского совета в Брюсселе лидеры 27 стран–членов Евросоюза единогласно одобрили Европейский пакт об иммиграции и предоставлении убежища. Пакт закрепляет ряд политических договоренностей государств ЕС, в частности, по поддержке привлечения высококвалифицированных специалистов из третьих стран, борьбе с нелегальной иммиграцией, усилению мер пограничного контроля и координации политики по предоставлению убежища. В документе закреплено, что легальная миграция должна быть результатом желания как мигранта, так и страны, в которую он мигрирует для взаимной выгоды. При этом предусматривается, что каждая страна-член самостоятельно будет решать вопрос относительно условий приглашения легальных мигрантов в страну и их предельного

---

[13] Конвенция о применение Шенгенского соглашения от 14.06.1985 года [Электронный ресурс] Режим доступа: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/schengen/schengenconv.htm (15.05.2016).

[14] Кодекс сообщества о визах от 13.06.2009 года [Электронный ресурс] Режим доступа: http://eulaw.ru/content/visa-code (16.05.2016).

количества. А любые квоты на легальную миграцию должны устанавливаться в партнерстве со странами происхождения мигрантов.

В вопросе борьбы с нелегальной миграцией Пакт предлагает заключить соглашения о реадмиссии на уровне ЕС и на двустороннем уровне с теми странами, с которыми возникает такая потребность; развивать сотрудничество стран-членов в вопросе экстрадиции нелегальных мигрантов. В документе также предусматривается необходимость усилить охрану границ, в частности, усилить сотрудничество со странами происхождения нелегальных мигрантов относительно контроля внешних границ стран-членов ЕС.

Будучи основополагающими актами миграционного законодательства Европейского Союза в целом, документ нашел отражение в рамках национальных правовых систем стран-участниц организации, что повлияло на формирование достаточно мягкой миграционной политики. На протяжении длительного времени подобная модель правового воздействия вполне справлялась с поставленными задачами обеспечения национальной безопасности государства. Однако события, развернувшиеся в Северной Африке, резко увеличили поток беженцев, хлынувших к открытым границам Евросоюза, к чему тот оказался не готов.

На наш взгляд, изучение опыта и просчетов европейских стран может быть полезным для выстраивания миграционной политики РФ, как государства с самой протяженной государственной границей и функционирующего в условиях многонационального состава населения.

На сегодняшний день миграционная политика может осуществляться посредством различных способов: установление требований к лицам, въезжающим на территорию государства, их классификация, квотирование рабочих мест, установка льгот и ограничений правового режима, а также адаптация иностранных граждан. В мире существует множество различных адаптационных программ, изучение опыта функционирования которых поможет выстроить российскому законодателю тактику по интеграции иностранных граждан в российское правовое пространство.

Хотелось бы отметить опыт Канады, как государства, пропагандирующего политику мультикультурализма и национализации. В стране действует сразу несколько федеральных и провинциальных программ, среди которых: Программы Federal Skilled workers Category, Бизнес иммиграция и инвесторские программы, Оформление беженства, Программы по спонсорству и воссоединению семей, Canadian Experience Class, Провинциальные программы - Skilled workers Category PNP, Провинциальные программы по бизнес классу и инвесторам. Особенностью политики Канады является ее ориентированность на привлечение трудовых ресурсов[15].

Особенно хотелось бы выделить программу ISAP – Федеральная программа адаптации и натурализации, которая предназначена для содействия новоприбывшим

[15] Официальный сайт компании «Lex» [Электронный ресурс] Режим доступа: http://canadalex.com/ (16.05.2016).

иммигрантам, которая включает в себя правовую, культурную, языковую и социальную адаптацию.

Программа включает в себя оценку потребностей и справочные услуги, а также предоставление информации и руководства действий (включая перевод). Если говорить об оценке потребностей и выдаче направлений, то этот элемент программы используется для выявления потребностей вновь прибывших и, в частности, чтобы помочь им определить возможности, сильные стороны и ограничения при подборе рода деятельности. Информационные и справочные услуги также являются неотъемлемой частью миграционной политики Канады. Они заключаются в информировании вновь прибывших и направлении их на применение существующих в обществе ресурсов, чтобы они могли удовлетворить свои насущные потребности (например, трудоустройство, медицинская и правовая помощь, досуг и образования).

Кроме того, этот элемент рассчитан на построение связей с общественными организациями, с целью направления вновь прибывших к имеющимся в распоряжении ресурсам. Ближайшей целью, однако, является предоставление таким лицам консультаций и информации, необходимой для решения их непосредственных и текущих проблем (обеспечение жилья, решение банковско-финансовых вопросов, приобретение товаров первой необходимости и продовольственных товаров, доступ к социальным и медицинским услугам и т.д.), а также информации об их правах и обязанностях во время нахождения в Канаде. Иностранцы с ограниченным знанием английского или французского языка также могут получить устный и письменный перевод имеющихся документов для неотложного предоставления в соответствующие учреждения[16.]

Стоит также отметить опыт Австралии. Здесь действуют независимые и профессиональные иммиграционные программы, которые позволяют иммигрировать тем людям, которые представляют интерес для Австралии, ввиду высоких квалификаций в своей отрасли. Эта иммиграционная программа выгодно отличается от других тем, что лицо не обязано иметь родственников в Австралии или же предварительно заключить трудовой договор с австралийским работодателем.

В чём-то программа независимой иммиграции в Австралию аналогична канадской программе, однако, обладает рядом существенных преимуществ. Во-первых, требования к претендентам более мягкие. Во-вторых, не нужно перечислять деньги на счёт для доказательства финансовой состоятельности, что делает программу доступной при отсутствии значительных средств. И, в-третьих, длительность иммиграционного процесса в Австралию составляет 6-12 месяцев (по канадской программе - до 3-х лет). Кроме того, в недалёкой перспективе с момента прибытия, лицо может претендовать на получение

[16] *Evaluation of the Immigrant Settlement and Adaptation Program* (ISAP) [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.cic.gc.ca/english/resources/evaluation/isap/2011/section2.asp (16.05.2016).

австралийского гражданства, что даёт возможность безвизового передвижения практически по всему миру[17].

Анализ действующих миграционных программ указывает их ориентированность на привлечение трудовых ресурсов, как уже указывалось ранее. Если говорить о потоке беженцев, хлынувших на территорию Европы, то приходится констатировать, что на сегодняшний день существуют отдельные мероприятия по ограничению их въезда или созданию условий для размещения, но недостаточно внимания было уделено вопросам правовой и культурной грамотности прибывших лиц, последствия чего были весьма плачевны: достаточно вспомнить так называемую игру в изнасилование, которая шокировала Кельн.

Для Российской Федерации вопрос о регулировании миграционных потоков и адаптации иностранных граждан являлся актуальным всегда, а в нынешних политических условиях особенно. Невозможно зацикливаться исключительно на трудовых мигрантах и должно учитывать интересы и других иностранных граждан, а также лиц без гражданства.

Концепция государственной миграционной политики до 2025 года заложила основы системы адаптации иностранных граждан, но будучи программно-декларативным документом не определила механизма, который способствовал ее прохождению.

Сложно прогнозировать развитие федерального законодательства. Но уже сегодня существует возможность заложить фундамент адаптации на территории Тамбовской области.

В целях снижения уровня правовой неосведомленности в вопросах федерального и регионального законодательства среди обозначенного круга лиц и создания в миграционном плане привлекательного имиджа региона, представляется необходимым создание специализированных «Областного Центра правовой грамотности для иностранных лиц».

Несомненно, Управление федеральной миграционной службы проводит мероприятия по ассимиляции и адаптации лиц, прибывающих в Тамбовскую область. Однако этого, на наш взгляд, недостаточно. Реалии таковы, что количество лиц, ежегодно прибывающих на территорию Тамбовской области, растет, а значит контроля исключительно со стороны государства недостаточно.

Отметим, что деятельность создаваемых Центров должна, прежде всего, носить просветительский характер. Бесплатная юридическая помощь оказывается в регионе различными организациями в значительном объёме. Однако, способствуя разрешению конкретной жизненной ситуации, подобная форма не предоставляет базовых знаний о функционирующей в Российской Федерации системе права. Подобная ситуация приводит к тому, что рядовые граждане, в том числе и граждане иностранных государств, вынуждены вновь и вновь прибегать к помощи квалифицированного юриста.

«Тамбовский областной Центр правовой грамотности для иностранных лиц» призван донести до широких масс базовые положения российского законодательства и, что важнее,

[17] Иммиграция в Австралию [Электронный ресурс] Режим доступа: http://chemodan.com.ua/australia/adaptation.html (16.05.2016).

основы механизма функционирования основополагающих институтов общества. Как мы считаем, в рамках данных центров должно быть предусмотрено *проведение трех направлений* работы:

1. Знакомство с законодательством Российской Федерации;
2. Оказание бесплатной юридической помощи в вопросах постановки на учет в органах федеральной миграционной службы, регистрации по месту пребывания, а также получения гражданства и по иным вопросам;
3. Изучение и совершенствование русского языка, посредством проведения языковых курсов.

В связи с этим считаем необходимым определить общую структуру учебной программы, предназначенной для слушателей центра (учебный план).

Рассматривая второе из направлений работы, а именно, оказание юридической помощи, отметим, что данная деятельность не должна носить исключительно консультативного характера. Подобное, как уже было указано, в значительной степени осуществляется юридическими клиниками. Здесь необходимо полное сопровождение лица на всем протяжении возникшего дела. И причина не только в низком уровне правовых знаний обратившегося за помощью лица. Иностранный гражданин, буквально, находящийся на маргинальном положении, зачастую ощущающий отторжение со стороны общества, не всегда может адекватно воспринимать те или иные правовые ситуации, а значит, необходим грамотный посредник, имеющий определенный опыт работы с органами государственной власти. На наш взгляд, это могут быть студенты старших курсов юридических факультетов.

Тем самым данное направление работы преследует сразу две цели: оказание юридической помощи иностранным лицам и получение дополнительных практических знаний студентами ВУЗа.

И, наконец, третье направление – языковые курсы - не является основной целью центра. Однако знание языка является неотъемлемым условием более полного и качественного усвоения преподаваемого материала, комплексной интеграции в российское сообщество. В данной ситуации необходимо привлечение специалистов ВУЗов, а также представителей национальных диаспор, функционирующих на территории Тамбовской области. Привлечение последних обусловлено сразу двумя причинами:

– во-первых, количество способных осуществлять работу с представителями малочисленных языковых групп специалистов ограничено, ввиду массового изучения языков «мирового общения»;
– во-вторых, подобная практика станет еще одним шагом к укреплению национально-этнического сотрудничества.

Подобное взаимодействие также будет продуктивным и в других направлениях деятельности центра, однако, именно в сфере языкового обучения оно просто необходимо

Таким образом, говоря о практической значимости и социальной ценности направления**,** отметим: в условиях открытости государственных границ, сложной геополитической обстановки в мире, поток мигрантов, в том числе беженцев, пребывающих на территорию России и, в частности, Тамбовской области, неуклонно возрастает. Планомерная и рациональная политика государства в сфере регулирования национальных отношений – одно из условий эволюционного развития общества в целом.

Одним из перспективных способов стабилизации общественных отношений в национальной сфере может стать создание специализированных центров правовой грамотности, в рамках который будет проводиться правовая адаптация новых членов российского общества. Деятельность центров будет благоприятно воздействовать как на иностранных граждан, так и граждан Российской Федерации.

Знание своих прав и обязанностей, а также механизмов их реализации и защиты позволит иностранным лицам почувствовать уверенность в завтрашнем дне, что закономерно снизит уровень социального напряжения среди данной категории лиц. Ознакомление с базовыми положениями российского законодательства позволит снизить количество противоправных деяний, совершаемых по незнанию, а осознание возможности наступления и величины юридической ответственности станет существенной преградой для лиц, совершающих умышленные деяния. В свою очередь, снижение числа правонарушений возымеет благоприятный эффект для всего общества в целом, а значит и для граждан РФ.

Функционирование реальных гарантий защиты прав человека создаст благоприятный имидж региона, а значит привлечет зарубежных специалистов и предпринимателей, что даст стимул к развитию экономики, что в свою очередь создаст рабочие места для жителей Тамбовской области.

Функционирование центра будет способствовать формированию мировоззрения толерантности также у граждан РФ, которые научатся не смотреть на иностранцев, как на чужеродный элемент, а как на полноценных членов общества, имеющих национальные и конфессиональные особенности.

Помимо всего вышесказанного, Центр станет прекрасной базой для формирования новых высококвалифицированных кадров. Предоставляя возможность для получения практических навыков студентами и молодыми специалистами, Центр будет способствовать подготовке юристов, необходимых в сфере реализации миграционной политики и работы с иностранцами.

Таким образом, центры правовой грамотности для иностранных лиц могут стать гарантом улучшения межнациональных взаимоотношений, способствовать снижению количества правонарушений, совершаемых на территории Тамбовской области, и формированию у регионального населения нового прогрессивного мировоззрение, основанного на уважении прав, интересов и традиций всех лиц, вне зависимости от этнической и государственной принадлежности.

Литература

Evaluation of the Immigrant Settlement and Adaptation Program (ISAP) [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.cic.gc.ca/english/resources/evaluation/isap/2011/section2.asp.

Glossary on Migration. International Organization for Migration. 2004. Geneva.

Massey Douglas. 2002. A Synthetic theory of international migration. World in the mirror of international migration. Scientific Series: International Migration of Population: Russia and the Contemporary World № 10. Moscow State ‘Lomonosov’ University.

Ravenstein Ernst Georg. 1885. “The Laws of Migration”. Journal of the Statistical Society. № 46. P. 178.

Stouffer Samuel A. 1940. “Intervening Opportunities: A Theory Relating Mobility and Distance”. American Sociological Review. № 5. P. 851.

Ахиезер Александр Самойлович. 2004. “Миграция в российской истории”. Полития. № 4 69–76.

Волох Владимир Александрович. 2013. Трудовая миграция: законодательство и политика // NB: Вопросы права и политики. № 3 1 - 20.

Дюк-Кван Нгуэн, Штефания Зуммерматтер, Миграция и беженцы в Европе: цифры и факты [Электронный ресурс] URL: http://www.swissinfo.ch/rus/%D0%B8%D0%BD%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2_%D0%BC%D0%B8%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D0%B8-%D0%B1%D0%B5%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%8B-%D0%B2-%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B5-%D1%86%D0%B8%D1%84%D1%80%D1%8B-%D0%B8-%D1%84%D0%B0%D0%BA%D1%82%D1%8B/41557352.

Иммиграция в Австралию [Электронный ресурс] Режим доступа: http://chemodan.com.ua/australia/adaptation.html.

Кодекс сообщества о визах от 13.06.2009 года [Электронный ресурс] Режим доступа: http://eulaw.ru/ content/visa-code.

Конвенция о применение Шенгенского соглашения от 14.06.1985 года [Электронный ресурс] Режим доступа: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/schengen/ schengenconv.htm.

Малиновська Олена Анатоліївна. 2004. Мігранти, міграція та Українська держава: аналіз управління зовнішніми міграціями. Київ: Вид-во НАДУ.

Официальный сайт компании «Lex» [Электронный ресурс] Режим доступа: http://canadalex.com/.

Пуригіна Ольга. 2007. Міжнародна міграція / Ольга Пуригіна, Сергій Сардак. Київ: ВЦ «Академія».

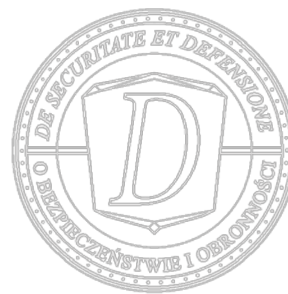
Рыбаковский Леонид Леонидович. 2014. Миграция населения (вопросы теории). Гл.1. М.: ИСПИ РАН.

Magdalena RUDNICKA[1]

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach[2]

Wydział Humanistyczny

magdalena.rudnicka@onet.eu



OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA POLICJI JAKO FORMACJI UZBROJONEJ I UMUNDUROWANEJ ORAZ JEJ WIELOWYMIAROWOŚĆ

ABSTRAKT: Artykuł został poświęcony ogólnej charakterystyce Policji jako formacji uzbrojonej i umundurowanej. Konstrukcja niniejszej pracy przedstawia wieloaspektowość Policji w kontekście analizy jej ogólnej struktury oraz eksplikacji zadań przez nią wykonywanych. Celem artykułu jest przedstawienie Policji jako formacji posiadającej rozległe uprawnienia, co składa się na jej wielowymiarowy charakter. Artykuł zawiera zarys systemu doboru kandydatów do służby w Policji. Ukazano również problematykę etycznych aspektów zawodu policjanta.

SŁOWA KLUCZOWE: charakterystyka formacji uzbrojonej, etyka zawodowa policjanta, organizacja, Policja, postępowanie kwalifikacyjne w Policji

GENERAL CHARACTERISTICS OF THE POLICE AS ARMED AND UNIFORMED FORMATIONS AND ITS MULTIDIMENSIONALITY

ABSTRACT: The article is devoted to general characteristics of the Police as a formation of armed and uniformed. The design of this study shows the many aspects of the Police in the context of its overall analysis of the structure and explanation of the tasks performed by it. The aim of the article is to present the Police as an formation with extensive powers which consists of its multidimensional nature. The article contains the outline of the system of selection of candidates to serve in the police. It shows also the issue of the ethical aspects of the profession of police officer.

KEYWORDS: characteristics or armed formation, Police, Police officer's professional ethics, Police organization, police qualification procedure

[1] Magdalena Rudnicka – magister, doktorantka Instytutu Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa UPH w Siedlcach.
[2] Siedlce University of Natural Sciences and Humanities.

Wprowadzenie

Urzędy policyjne istniały już w starożytności. Władcy ustanawiali urzędników do pełnienia funkcji administratorów tj. dbania o porządek, utrzymania bezpieczeństwa wewnętrznego w kraju, a przede wszystkim uzyskania posłuszeństwa dla suwerena (władcy). Wraz z warunkami politycznymi, ustrojowymi i poziomem kultury materialnej organizacja Policji ulega zmianom. Jej struktura i metody pracy wciąż zależą od przemian w procesie dziejowym. Jednak jedno na przestrzeni wieków się nie zmieniło: zawsze głoszono, że u podstaw policji tkwić powinna idea służby społeczeństwu i prawu.

Poprzez ogólną charakterystykę polskiej Policji przybliżono kwestię jej wielowymiarowości. Celem artykułu jest wykazanie, w jaki sposób Policja jako wyspecjalizowany aparat organów władzy i administracji realizuje zadania, które nakłada na nią ustawodawca poprzez wiele aktów prawnych. Kształtowanie i utrzymywanie przez władze państwa, oczekiwanego przez społeczeństwo stanu bezpieczeństwa, zobowiązuje do postawienia w stan wysokiej efektywności zaangażowanych organów. Skuteczność zadań realizowanych przez Policję zależna jest od prawidłowo funkcjonującego systemu doboru kandydatów do służby w Policji oraz od sprawnego procesu kształcenia policjantów, w związku z tym, w artykule zaprezentowany został system kształcenia i doskonalenia zawodowego funkcjonariuszy Policji. Istotnym elementem niniejszego artykułu jest również wyeksponowanie etyki zawodowej policjantów, mający na celu ukazanie profesjonalizmu działania opisywanej formacji.

OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA POLICJI

Podstawowym aktem prawnym regulującym działania Policji jest Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji[3]. Normuje ona sferę jej zadań, sposób funkcjonowania, kompetencje funkcjonariuszy, jak również ich stosunek służbowy. Biorąc pod uwagę zawartą w niej definicję Policji można skonstatować, że Policja jest formacją służącą społeczeństwu, wyznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Na podstawie przytoczonego stwierdzenia, można wywnioskować, że istota Policji zdecydowanie jest paramilitarna[4]. Jej strukturę można porównać do układu panującego w wojsku. Podstawowym elementem łączącym te dwie formacje jest fakt umundurowania, uzbrojenia oraz podległości służbowej służących funkcjonariuszy. Należy zauważyć, że znaczenie w tym względzie ma również centralizm oraz hierarchiczne podporządkowanie, według których obie te organizacje funkcjonują. Idąc za Jarosławem

[3] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji, Dz. U. z 2011r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.
[4] T. Hanausek, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków 1996, s.15.

Dobkowskim wnioskuje się, że militaryzacja struktury organizacyjnej Policji ma na celu osiągnięcie jednolitości, jak również dyscypliny, a także profesjonalizmu i fachowości[5].

Warto podkreślić, że wyróżnik, jaki stanowi umundurowanie i uzbrojenie nie jest najważniejszym elementem definicji Policji. T. Hanausek podkreśla, że funkcjonariusz Policji wykonuje policyjne obowiązki również wtedy, gdy podejmuje czynności służbowe nie mając przy sobie broni i nie będąc w mundurze. Jednak odniesienie do wojskowych wzorców zawiera w sobie celowość zamierzoną przez ustawodawcę. W ten sposób eksponuje on skuteczność oraz siłę, którą włada Policja[6]. Broń palna jest środkiem przymusu bezpośredniego, przy pomocy którego można efektywnie powstrzymać najgroźniejsze zamachy na dobra prawnie chronione. Odnosi się to w szczególności do tych zamachów, w których przestępca używa niebezpiecznych narzędzi lub broni palnej. Natomiast umundurowanie wskazuje na scentralizowany sposób kierowania Policją oraz jednolitość tej formacji. Struktura przedstawiająca się w taki sposób, daje możliwość szybkiego podejmowania decyzji. Reasumując można stwierdzić, że wolą ustawodawcy było skonfigurowanie Policji jako formacji szybko reagującej na zagrożenia oraz niezawodnie je neutralizującej[7].

Głównym komponentem ustawowej definicji Policji jest cel, dla którego powołano tę formację oraz ogólny wyznacznik sposobu jego realizacji. Stosownie do woli ustawodawcy można uznać, że celem Policji jest utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz ochrona bezpieczeństwa ludzi. Stanisław Pieprzny zaznacza, że pojęcie „bezpieczeństwo ludzi" wchodzi w zakres pojęcia „bezpieczeństwo publiczne"[8]. Jego odgraniczenie ma jednak stanowić o jednostce, jako podstawowym podmiocie ochrony w systemie bezpieczeństwa publicznego. Wzorując się na europejskich standardach dotyczących ochrony praw człowieka stanowisko to należy uznać za zasadne[9].

Ważną cechą różnicującą Policję na tle innych publicznych organizacji jest swoisty sposób realizacji wyznaczonego jej celu. Zgodnie z ustawą, Policja jest organizacją służącą społeczeństwu. Należy założyć, że formacja ta wykonuje usługi z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego na rzecz oraz w imieniu społeczeństwa. W rezultacie kryterium wykonywania przez Policję jej ustawowych zadań jest dobro wspólne – interes publiczny. Gwarantem dochowania dobra wspólnego jest przede wszystkim apolityczność Policji. Za jedną z najważniejszych podstaw jej funkcjonowania można uznać fakt, że realizuje ona zadania policyjne niezależnie od aktualnie panujących uwarunkowań politycznych. Apolityczny charakter Policji ma bardzo duży wpływ na wysoki poziom zaufania społecznego, jakim jest darzona ta formacja. Jak zaznacza Eugeniusz Ochendowski, interes publiczny „jest zmienny

---

[5] J. Dobkowski, *Zasady organizacji Policji*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej,* Rzeszów 2010, s. 312.
[6] T. Hanausek, *op. cit*., s. 15.
[7] P. Bogdalski, *Bezpieczeństwo kadrowe Policji na przykładzie przesłanek doboru do służby*, Szczytno 2015, s. 66.
[8] S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie,* Warszawa 2007, s.26.
[9] K. Droliński, *Polskie służby policyjne w drodze do Unii Europejskiej. Próba oceny*, [w:] W. Pływaczewski, G. Kędzierska, P. Bogdalski (red.), *Unia Europejska-wyzwania dla polskiej Policji*, Szczytno 2003, s. 4 82.

w czasie, a nawet w danym czasie jest często rozumiany niejednolicie”[10]. Jeśli jednak w społeczeństwie występuje konflikt interesów różnych grup społecznych czy nawet jednostek, dochodzi do sytuacji problemowej. Autor podkreśla, że efektywną miarą ich eliminowania jest Konstytucja z 1997 roku i jednomyślne z nią ustawodawstwo. Ogólne zasady ochrony praw człowieka wymagają, aby podczas ustalania interesu publicznego zważać również na interesy indywidualnych jednostek. Pogląd ten zostaje w pełni umotywowany w art. 14 ust.3 ustawy o Policji. W myśl tego artykułu policjanci wykonujący czynności służbowe są zobowiązani do respektowania godności ludzkiej i przestrzegania oraz ochrony praw człowieka.

Służenie społeczeństwu ma zdecydowany wpływ na kształtowanie się statusu prawnego funkcjonariuszy Policji. Są oni zobligowani do poświęcenia i pełnego utożsamiania się z misją publiczną organizacji, do której przynależą. Potwierdzenie tego można znaleźć w treści roty policyjnego ślubowania[11]. Zgodnie z nią, policjant podejmujący służbę przyjmuje na siebie powinność służenia narodowi, strzeżenia porządku prawnego określonego przez Konstytucję oraz zapewnienia bezpieczeństwa państwa i obywateli. Podczas realizacji zadań wynikających z roty ślubowania, policjant zobowiązuje się do: przestrzegania prawa, respektowania dyscypliny służbowej oraz wykonywania poleceń i rozkazów służbowych, dochowania wierności konstytucyjnym organom państwa. Zobowiązuje się również do przestrzegania tajemnic wynikających z pełnionej służby, godności, honoru, strzeżenia dobrego imienia służby oraz do respektowania zasad etyki zawodowej[12].

Złożenie ślubowania ma bardzo uroczysty charakter. Ślubowanie z założenia ma na celu kształtowanie sylwetki zawodowej funkcjonariusza Policji, dlatego też rota uwypukla najważniejsze wartości, którym policjant powinien dochować wierności[13]. Zgodnie z treścią roty, policjant rzetelnie wykonując poleconą mu misję, może poświeć jej nawet własne życie. Jednak, jak słusznie zauważył Tadeusz Hanausek, powinność ta wcale nie oznacza, że policjant dla ratowania dobra o wartości niższej zmuszony jest do poświecenia dobra o wartości wyższej[14]. Właściwym odzwierciedleniem tej sytuacji jest poświęcenie swojego życia dla ratowania rzeczy materialnych. Współczesne prawodawstwo demokratyczne, zapewnia swoim obywatelom wolność sumienia i wyznania, tym samym nie rezygnuje z żądania przysięgi od osób pełniących szczególne zadania w jego służbie, w tym od policjantów.

ZADANIA POWIERZONE POLICJI

W treściach z zakresu literatury administracyjnej akcentuje się, że Policja w nawiązaniu do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego jest formacją o kompetencji uniwersalnej.

---

[10] E. Ochendowski, *Prawo Administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 24.
[11] Art. 27 ustawy o Policji.
[12] P. Bogdalski, *op. cit.*, s. 72.
[13] R. Frątczak, *Wpływ ceremoniału policyjnego i regulaminu ogólnego Policji na etyczne postawy policjantów*, [w:] S. Gembara, J. Rymaniak (red.), *Organizacja i zarządzanie w Policji: teraźniejszość i przyszłość*, Poznań 2007, s. 263-281.
[14] T. Hanausek, *op. cit.*, s.16.

Zgodnie z literaturą oznacza to, że przepis precyzujący Policję (art. 1 ust 1 ustawy o Policji) z jednego punktu widzenia nacechowany jest powszechną klauzulą kompetencyjną, z drugiego zaś normą kolizyjną[15]. Jest on regułą, zgodnie z którą, Policja jest organem odpowiedzialnym za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrona ta nie została powierzona właściwościom innych organizacji. Chodzi tu nie tylko o organizacje, które tak samo, jak Policja, są uzbrojone i umundurowane np. Straż Graniczna czy Służba Celna, ale również o te, które nie posiadają takich właściwości, np. Państwowa Inspekcja Pracy. W literaturze przedmiotu są one określane mianem „inspekcji specjalnych”[16], „policji specjalnych”[17], czy „policji cywilnych”[18]. Owe podmioty mają swoistą kompetencję, co oznacza, że ich zadania w przytoczonym obszarze zostały opisane jako *numerus clausus*. Należy zauważyć, że występowanie takich podmiotów nie świadczy o tym, że Policja została zwolniona z podejmowania czynności w zakresie spraw poddanych ich kompetencji. Idąc za J. Dobkowskim konkluduje się, że zajmuje ona wówczas stanowisko subsydiarne i wspierające[19]. Chodzi tu o to, że Policja powinna wyręczyć daną służbę, jeśli ta, nie jest w stanie podjąć czynności na rzecz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Oprócz tego, Policja powinna wspomagać tego typu podmioty, jeśli ich siły i środki nie są wystarczające do realizacji określonego zadania[20].

Skomponowanie zamkniętej listy zadań Policji jest bardzo trudne, wręcz nie jest możliwe. Jednakże należyte jest ukazanie jej zadań podstawowych. Zostały one przytoczone przez ustawodawcę w art. 1 ust. 2 ustawy o Policji. U uwagi na to, iż ten akt prawny jest ustawą ustrojową Policji, zadania w nim zawarte trzeba przyjąć za najistotniejsze.

W przytoczonym przepisie prawnym wymienione zostały takie zadania jak:

- *ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;*
- *ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu lądowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania;*
- *inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;*
- *wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców;*
- *nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach;*

[15] J. Dobkowski, *op. cit.*, s. 319.
[16] J. Jagielski, *Inspekcje specjalne w systemie kontroli administracji*, „Kontrola Państwowa” 1994, nr 4, s.6.
[17] M. Szubiakowski, *Podejmowanie działalności gospodarczej*, „Gospodarka, Administracja Państwowa”, 1989, nr 4, s. 9.
[18] E. Knosala, *Stany nadzwyczajne* [w:] E. Smoktunowicz (red.), *Administracyjne prawo materialne. Zagadnienia wybrane*, Białystok 2003, s. 102.
[19] J. Dobkowski, *op.cit.*, s. 320.
[20] *Ibidem*, s. 321.

- *kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych;*
- *współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, a także z organami i instytucjami Unii Europejskiej na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów;*
- *gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych;*
- *prowadzenie zbiorów danych zawierających informacje gromadzone przez uprawnione organy o odciskach linii papilarnych osób, niezidentyfikowanych śladach linii papilarnych z miejsc przestępstw oraz o wynikach analizy kwasu deoksyrybonukleinowego (DNA)*[21].

Z perspektywy omawianego zagadnienia równie znaczącą kwestię stanowi sposób realizacji zadań Policji. W literaturze przedmiotu można zauważyć, że charakter działalności Policji ma postać dualistyczną. W tym aspekcie Jan Tarno wyodrębnia działania faktyczne Policji, których fundamentem są ogólnie przyjęte normy prawne i które pociągają za sobą skutki prawne, oraz czynności, na które składają się przepisy procedury karnej[22]. Do wyodrębnienia pierwszej grupy autor posłużył się eksploracją treści art. 15 ustawy o Policji. Do tego zbioru zaliczył on takie czynności, jak zatrzymanie, legitymowanie czy dokonywanie kontroli, zaś drugą grupę czynności stanowi występowanie Policji w strukturze organów ścigania karnego. Idąc za art. 14 ustawy o Policji, w granicach swych zadań Policja wykonuje czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze jak również administracyjno-porządkowe. W doktrynie prawa administracyjnego działania operacyjno-rozpoznawcze i administracyjno-porządkowe są uważane za aktywność w sferze administracyjno-prawnej Policji[23]. Zaś czynności dochodzeniowo-śledcze są elementem działań procesowych, które prowadzi się w postępowaniu karnym[24].

Wykonywanie czynności służbowych zostało zabezpieczone poprzez ustawodawcę ewentualnością użycia środków prawnych i technicznych. policjanci, w trakcie realizacji obowiązków służbowych mają możliwość, w zakresie ustawowego upoważnienia, legitymować osoby, przeszukiwać osoby, bagaż i pomieszczenia, zatrzymywać osoby, których zachowanie stwarza bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa dla życia, zdrowia i mienia, pobierać od osób wymaz ze śluzówki jamy ustnej, dokonywać kontroli osobistej, pobierać materiał biologiczny ze zwłok o nieustalonej tożsamości, obserwować i rejestrować za pomocą środków technicznych obraz zdarzeń zaistniałych w miejscach publicznych, a w przypadku czynności operacyjno-rozpoznawczych i administracyjno-porządkowych podejmowanych na mocy ustawy- rejestrować również dźwięk towarzyszący tym wydarzeniom[25].

---

[21] Art. 1 ustawy o Policji

[22] J. Tarno, *Policja jako organ administracji o kompetencjach szczególnych*, [w:] A. Babiński, P. Bogdalski (red.), *Policja w strukturach administracji publicznej*, Szczytno 2005, s. 11.

[23] S. Pieprzny, *op. cit*. s. 95.

[24] *Ibidem*, s. 95.

[25] Art. 15 ust 1-5, ustawy o Policji.

Ustawa o Policji daje możliwość występowania z żądaniem udzielenia niezbędnej pomocy do instytucji państwowych, organów administracji publicznej jak również jednostek gospodarczych prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej[26].

Policjanci wykonujący obowiązki służbowe mogą również korzystać ze środków przymusu bezpośredniego[27]. Warto zaznaczyć, że katalog środków przymusu bezpośredniego ma zamkniętą formę. Możemy do nich zaliczyć: siłę fizyczną (w formie technik transportowych, ataku, obrony, obezwładnienia), kajdanki (zakładane na ręce, nogi oraz kajdanki zespolone), kaftan bezpieczeństwa, pas obezwładniający, kask zabezpieczający, pałkę służbową, siatkę obezwładniającą, wodne środki obezwładniające, psa i konia służbowego, pociski niepenetracyjne, chemiczne środki obezwładniające (w postaci ręcznych lub plecakowych miotaczy substancji obezwładniających albo innych urządzeń przeznaczonych do tego celu, granatów łzawiących), paralizatory, celę zabezpieczającą, pokój oraz izbę izolacyjną, kolczatkę drogową i inne środki służące do zatrzymywania i unieruchomienia pojazdów mechanicznych, pojazdy służbowe, środki służące do pokonywania zamknięć budowlanych i innych przeszkód, środki pirotechniczne o właściwościach ogłuszających lub olśniewających[28].

Upoważnienie policjantów do użycia wymienionych środków nie może być nacechowane zasadą dobrowolności. Przypadki, w których możliwe jest wykorzystanie powyższych środków, ustawodawca określa w katalogu zamkniętym[29]. Ich użycie i wykorzystanie również zostało określone w sposób bardzo restrykcyjny. Z ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej bezpośrednio wynika, że może to zaistnieć wyłącznie w zakresie realizacji ustawowych zadań Policji. Zarazem funkcjonariusz Policji jest upoważniony do zastosowania jedynie tych środków, które są dostosowane do potrzeb wynikających z konkretnej sytuacji. Istotne jest również założenie, że środek będzie najmniej dolegliwy. Również intensywność w wykorzystaniu środka nie powinna być większa od tej, która jest niezbędna do osiągnięcia założonego celu, zaś jego osiągnięcie jest spójne z odstąpieniem od użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego. W taki sposób ustawodawca określił granice autorytatywnego działania Policji[30].

PROCEDURA DOBORU KANDYDATÓW DO SŁUŻBY W POLICJI

Postępowanie kwalifikacyjne doboru kandydatów do służby w Policji podzielone jest na kilka etapów. W myśl ustawy o Policji obejmuje kolejno takie części jak: złożenie podania o przyjęcie do służby wraz z kwestionariuszem osobowym, przedłożenie dokumentów stwierdzających wymagane wykształcenie i kwalifikacje zawodowe oraz zawierające dane o poprzednim zatrudnieniu (etap wstępny). Kolejnymi krokami są: sprawdzenie w ewidencjach,

[26] *Ibidem*, art. 15 ust 1 pkt. 6 i 7.
[27] Ustawa z 24 maja 2013 roku *O środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej* (Dz.U z 2013 roku, poz. 628 ze zm.).
[28] *Ibidem*, art. 12.
[29] *Ibidem*, art. 11 pkt. 1-14.
[30] S. Pieprzny, *op. cit*,. s. 88.

rejestrach i kartotekach rzetelności danych zawartych w kwestionariuszu osobowym kandydata do służby, test wiedzy ogólnej, test sprawności fizycznej, przeprowadzenie rozmowy kwalifikacyjnej, testy psychologiczne (ustalenie zdolności psychicznej do służby w Policji), ustalenie zdolności fizycznej do służby (badanie przeprowadzone przez komisję lekarską), przeprowadzenie postępowania sprawdzającego określonego w przepisach o ochronie informacji niejawnych.

Etapy postępowania kwalifikacyjnego mogą być sklasyfikowane zgodnie z różnymi kryteriami podziału. Kryteria te możemy podzielić na trzy grupy: podmiotowe, przedmiotowe oraz selekcyjno-rankingujące. Kryterium przedmiotowe polega na przypuszczeniu, że każdy etap w postępowaniu kwalifikacyjnym służy sprawdzeniu określonej przesłanki rekrutacyjnej. Możemy do nich zaliczyć przesłanki polskiego obywatelstwa, wykształcenia, niekaralności, pełni praw publicznych, nieposzlakowanej opinii oraz postępowanie sprawdzające. Natomiast kryterium podmiotowe powala do ugrupowanie poszczególnych etapów postępowania kwalifikacyjnego na podstawie podmiotów, do których są one zaklasyfikowane. Możemy tu wyróżnić etapy, których czynności weryfikacyjne są zlecone komórkom organizacyjnym KGP, KSP czy rejonowym komisjom lekarskim.

Poszczególne etapy w postępowaniu kwalifikacyjnym mogą być także skategoryzowane według ich selekcyjnego lub rankingowego usposobienia. Pierwszy z nich należy zaliczyć do tych etapów, w których uzyskanie przez kandydata wyniku negatywnego powoduje natychmiastowe przerwanie dalszego postępowania. Możemy do nich zaliczyć test sprawności fizycznej, test psychologiczny, rozmowę kwalifikacyjną, ustalenie zdolności fizycznej i psychicznej przez komisję lekarską, a także przeprowadzenie postępowania sprawdzającego określonego w przepisach o ochronie informacji niejawnych[31]. Zaś test wiedzy ogólnej ma jedynie rankingujący charakter. Zdobyte w nim punkty pomagają przy ustaleniu miejsca kandydata na liście rankingowej. Należy zauważyć, że poszczególne etapy kwalifikacyjne mają na celu ocenę, czy kandydat do służby w Policji spełnia wszystkie przesłanki kwalifikacyjne.

Empiria rynku pracy wskazuje, iż pracodawcy prowadzący zewnętrzny dobór personelu posługują się różnymi metodami doboru. Najczęściej stosowane i uznane metody to: rozmowa kwalifikacyjna, testy psychometryczne, referencje, testy referencyjne, biodane, analiza grafologiczna oraz ośrodki oceny[32]. Duże zróżnicowanie, unowocześnianie znanych i rozwój nowych metod doboru powodują, że przedmiotem o podstawowym znaczeniu staje się przekonanie o ich wartości.

Wyjątkowość zawodu policjanta, jak również innych zawodów wykonywanych w ramach formacji ponoszących odpowiedzialność za ochronę bezpieczeństwa państwa i obywateli powoduje, że efektywność metod doboru kandydatów do służby powinna być

[31] Art. 25 ust 5 pkt.3. ustawy o Policji.
[32] I.T. Robertson, P.J. Makin, *Metody doboru i ich wykorzystanie* [w:] T. Witkowski (red.), *Nowoczesne metody doboru i oceny personelu*, Kraków 1998, s. 47.

w ich przypadku bardzo wysoka. Trafność prognozy efektywności zawodowej ma tu ścisły związek z realizacją zadań, które z punktu widzenia interesów państwa mają decydujące znaczenie. Powyższe stwierdzenie dostatecznie uzasadnia konieczność opracowania skutecznej metodologii badań doboru kandydatów do służby w Policji.

ETYCZNE ASPEKTY ZAWODU POLICJANTA

Wszelka etyka zawodowa, w tym etyka Policji, składa się z bardziej szczegółowych zastosowań zasad etyki ogólnej, wyrażającej uniwersalne, obowiązujące zasady postępowania. Funkcjonariusz Policji, podejmując różne decyzje podczas czynności służbowych, bardziej lub mniej świadomie posługuje się tymi zasadami.

Etykę można określić, jako filozoficzną i normatywną naukę o moralności, która opisuje i wyjaśnia, czym jest dobro i powinność moralna, sumienie, odpowiedzialność, oraz co stanowi sens i cel egzystencji człowieka i jaki zakres ma wpływ działanie moralnie dobre i złe na jego naturę[33].

Policja, która stanowi organ wykonawczy władz państwowych i samorządowych, odpowiedzialny za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, jest niezbędnym ogniwem struktury organizacyjnej państwa, bez którego utrzymanie ładu społecznego byłoby bardzo utrudnione lub też niemożliwe. To lokuje ją niezwykle wysoko w rankingu różnych zawodów, ale równocześnie przeświadcza o podniesieniu progu wymagań etycznych, stawianych policjantom.

Istnienie etyki zawodowej Policji, jak i jej uzasadnienie nie jest tak oczywiste jakby mogło się wydawać. O braku tej oczywistości świadczy fakt, że zawód policjanta jest specyficznym zawodem, w którym funkcjonariusz musi dysponować umiejętnością stosowania metod walki z przestępcami, ze stosowaniem przemocy włącznie. W takich przypadkach naruszenie granic etyki jest bardzo łatwe. Zatem policjantowi, tak jak reprezentantowi innego zawodu nie wystarczy etyka powszechna[34]. Podstawowym uzasadnieniem potrzeby istnienia zawodowej etyki Policji jest specyfika tego zawodu[35]. Nadrzędnym atrybutem wszystkich zawodów aspirujących do posiadania własnej etyki zawodowej jest fakt, że ich przedstawiciele mają do czynienia zawsze z konkretnym człowiekiem, w każdej sytuacji pozostającym istotą posiadającą niezbywalną godność. Z punktu widzenia policjanta bardzo często jest to człowiek, który znalazł się w konflikcie z prawem, zdarza się, że jest to sprawca poważnych przestępstw, wobec którego wyzwalają się negatywne emocje i do którego łatwo odnieść się brutalnie i z pogardą. W takiej sytuacji ogólnie przyjęte postulaty etyczne okazują się niewystarczające. Zatem konieczne jest sprecyzowanie postulatów etycznych funkcjonujących w Policji, wyrażających się również

---

[33] E. Wiszowaty, *Etyka Policji. Między prawem, moralnością i skutecznością*, Warszawa 2011, s. 22.
[34] M. Środa, *Argumenty za i przeciw etyce zawodowej*, „Etyka" 1994, nr 27, s. 167-169.
[35] Z. Kępa, *40 lat dyskusji nad kodeksami i zasadami etyki zawodowej. Zarys problematyki ze szczególnym uwzględnieniem etyki formacji mundurowych*, [w:] J.R Szczerba (red), *Etyka zawodowa straży granicznej. Materiały pokonferencyjne*, Kętrzyn 2000, s. 29-46.

w budowaniu określonych postaw moralnych i społecznych. Od przedstawicieli zawodów zaufania społecznego wymaga się nie tylko nieskazitelnego charakteru, ale również szeroko rozumianego profesjonalizmu.

Kolejnym wyznacznikiem kwalifikującym Policję w grupie organizacji wymagających określenia indywidualnych zasad etycznych jest fakt, zgodnie z którym ustawodawca ujmuje jej pracę mianem terminu „służba”[36]. Określenie to odnosi się do profesji o szczególnej doniosłości społecznej. Od policjantów wymaga się ponadprzeciętnego zaangażowania w wykonywane czynności, które uściśla termin „poświęcenie”[37]. Poruszając kwestię zawodu policjanta bardzo często mówi się o powołaniu. Pomimo tego, że określenie „służba” ulega stopniowej deprecjacji, wciąż cechowane jest przyjęciem określonej postawy wyróżniającej się ofiarnością, dyspozycyjnością i gotowością do poświęceń[38].

W pracy policjantów bardzo ważną rolę odgrywa identyfikacja z zawodem. Jest ona wyrazem dyspozycyjności służbowej oraz umiejętności ścisłego podporządkowania się przełożonym (wykonywanie ich poleceń służbowych i rozkazów). Warto również wspomnieć o tym, że od policjantów bardzo często wymaga się podejmowania czynności służbowych, w razie potrzeby, nawet w czasie wolnym. Takie podejście nie zwalnia policjantów od rozumienia i analizowania treści poleceń, a w rezultacie i od odpowiedzialności. Policjant nie jest jedynie mało znaczącym elementem monumentalnej organizacji, lecz wolnym podmiotem[39]. Żaden autorytet nie jest w stanie skutecznie nakazać takiej postawy, może ona wynikać jedynie z właściwie uformowanego wnętrza człowieka, którego cechuje przekonanie o słuszności sprawy, której służy i z tego względu głęboko się z nią identyfikuje.

W pracy policjanta nie wystarczy jedynie posiadanie fachowej wiedzy i sprawności w działaniu podczas wykonywania obowiązków służbowych, niezbędne jest również swoiste zaangażowanie, które można określić mianem „uduchowienia o charakterze humanitarnym”[40]. Funkcja etyki zawodowej, której charakter nie może być czysto teoretyczny, wydaje się niezbędna w kreowaniu takich, oczekiwanych społecznie postaw.

Należy zauważyć, że praca policjanta wiąże się z ponoszeniem ryzyka. Takie ryzyko nie jest symbolem dóbr materialnych, jest nim najwyższe dobro, jakie stanowi życie. Policjant w swojej codziennej pracy staje wobec wielu trudności, których sam nie jest w stanie pokonać. Jak postąpić w sytuacji, która nie jest uregulowana przepisami prawnymi? Jaką obrać hierarchię wartości, gdy należy dokonać wyboru mniejszego zła? Jak uzyskać wewnętrzny spokój, nie tracąc wrażliwości w ścisłym kontakcie z brutalnością społeczności patologicznych i przestępczych? Odpowiedzi na te pytania wymagają namysłu, a na to nie zawsze jest czas. Psychologowie policyjni zawiadamiają, że wśród policjantów coraz częściej pojawia się problem samodzielnego

[36] Zarządzenie nr 805/2003 Komendanta Głównego Policji, Dz. Urz. KGP. 2004 nr 1, poz.3.
[37] *Słownik języka polskiego*, M. Szymczak (red.), t. 3, Warszawa 1981, s. 261.
[38] *Ibidem*, s. 282.
[39] W. Majchrowicz, *Zlecanie zadań służbowych w policji. Zarys problematyki*, Słupsk 2013, s. 29.
[40] E. Wiszowaty, *Duszpasterstwo Policji. Studium pastoralno-socjologiczne*, Szczytno 2002, s. 14.

radzenia sobie z konfliktami moralnymi[41]. Zadaniem etyki zawodowej jest praktyczne przygotowanie policjantów do zmierzenia się z tego typu problemami[42].

Aktem prawnym, który reguluje zasady etyki zawodowej policjanta jest Załącznik do Zarządzenia nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. Znajdujemy tam takie zasady, jak:

- *etyka zawodowa policjanta przede wszystkim wynika z ogólnych wartości i norm moralnych zważając na specyfikę zawodu policjanta,*
- *policjant we wszystkich swoich działaniach ma obowiązek poszanowania godności ludzkiej jak też przestrzegania i ochrony praw człowieka,*
- *policjant powinien przestrzegać zasad poprawnego zachowania, kultury osobistej i dbać o schludny wygląd,*
- *jego zachowanie powinno być dostosowane do sytuacji i cech osób uczestniczących w zdarzeniu, w szczególności wieku, płci, narodowości i wyznania, a także uwzględniać uzasadnione potrzeby tych osób,*
- *podczas wykonywania czynności służbowych policjant powinien zachować szczególną wrażliwość i takt w stosunku do ofiar przestępstwa lub innego zdarzenia, udzielać im możliwie wszechstronnej pomocy, a także dbać o zachowanie dyskrecji,*
- *policjant będąc funkcjonariuszem publicznym powinien wystrzegać się korupcji w każdej postaci oraz zwalczać wszelkie jej przejawy*[43].

Analizując powyższe można stwierdzić, jak trudno jest sprostać aksjomatom, by zasady etyki zawodowej miały przełożenie na specyficzne problemy służby, a zarazem nie były naznaczone „dydaktyzmem, utopijnością i innymi szlachetnymi, niemniej przywarami"[44].

Polska Policja ciągle zmienia swoje oblicze, dopasowuje charakter działań do zmieniającej się rzeczywistości. Zmiany te następują nie tylko zgodnie z oczekiwaniami społecznymi, ale również z nadziejami policjantów.

PODSUMOWANIE

Kiedy mówi się o życiu policyjnym dotykamy obszaru, z którym przeciętny obywatel nie ma na co dzień styczności, gdyż jego uwarunkowania wynikają ze specyficznego usytuowania Policji w państwie i ogóle społeczeństwa, jak również piastowanej przez nią roli. Na tę codzienność składają się wszystkie obszary funkcjonowania Policji, które zostały poruszone w niniejszym artykule. Na wszystkie te sfery swój wpływ wywiera służebny charakter Policji, jak też wywierana presja w osiąganiu skuteczności w walce z przestępczością, zarówno ze strony przełożonych jak i społeczeństwa. W tego typu

[41] A. Wieczorek, http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/68323,Psychologowie-policyjni.html (28.07.2016).
[42] M. Byczyk, M. Kowalewska, *Zasady etyki zawodowej w służbach mundurowych a reguły ostrożności*, [w:] P. Jóźwiak, K. Opaliński (red.), *Zasady etyki zawodowej w służbach mundurowych*, s. 13-29, Piła 2013.
[43] Załącznik do zarządzenia nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003.
[44] P. Majer, *Sen o Policji. Etyka zawodowa policjanta – uwagi o teorii i praktyce*, „Gazeta Policyjna" 2003, nr 38, s. 3.

sytuacjach policjant może doświadczać poczucia niepewności, które może negatywnie wpływać na jego decyzje i działanie. Przytoczone w artykule standardy etyczne wymagają odniesienia do tych konkretnych sytuacji. Tylko w tym wymiarze będą mogły stać się pomocą w kształtowaniu policyjnej rzeczywistości w przeciwieństwie do teorii i postulatów, zgodnie z przyjętymi w demokratycznym państwie wartościami.

Tylko sprawnie funkcjonująca Policja może w pełni realizować powierzoną jej misję – ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Istotnym elementem sprawnej Policji są właściwie dobrani kandydaci do służby w Policji. Utożsamianie się z wykonywanym zawodem gwarantuje rzetelne wykonywanie obowiązków służbowych. Od sprawnego funkcjonowania tego organu zależy bezpieczeństwo każdej jednostki oraz całego państwa.

BIBLIOGRAFIA

Bogdalski Piotr. 2015. Bezpieczeństwo kadrowe Policji na przykładzie przesłanek doboru do służby. Szczytno: WSPol.

Byczyk Marcin Kowalewska Magdalena. 2013. Zasady etyki zawodowej w służbach mundurowych a reguły ostrożności. W Zasady etyki zawodowej w służbach mundurowych, 13-29. Wydawnictwo Szkoły Policji w Pile.

Dobkowski Jarosław. 2010. Zasady organizacji Policji. W Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej, 311-321. Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.

Droliński Krzysztof. 2003. Polskie służby policyjne w drodze do Unii Europejskiej. Próba oceny. W Unia Europejska - wyzwania dla polskiej Policji, 480-489. Szczytno: WSPol.

Frątczak Roman. 2007. Wpływ ceremoniału policyjnego i regulaminu ogólnego Policji na etyczne postawy policjantów. W Organizacja i zarządzanie w Policji: teraźniejszość i przyszłość, 263-281. Poznań: Wydawnictwo AE.

Hanausek Tadeusz. 1996. Ustawa o Policji. Komentarz. Kraków: Zakamycze.

Jagielski Jacek. 1994. „Inspekcje specjalne w systemie koontroli administracji". Kontrola Państwowa (4) : 6-10.

Kępa Zbigniew. 2000. 40 lat dyskusji nad kodeksem i zasadami etyki zawodowej. Zarys problematyki ze szczególnym uwzględnieniem etyki formacji mundurowych. W Etyka zawodowa straży granicznej. Materiały pokonferencyjne, 29-46. Kętrzyn: CSSG.

Knosala Ernest. 2003. Stany nadzwyczajne. W Administracyjne prawo materialne. Zagadnienia wybrane. Wydawnictwo Stowarzyszenia Absolwentów Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

Majchrowicz Witold. 2013. Zlecanie zadań służbowych w policji. Zarys problematyki. Wydawnictwo Szkoły Policji w Słupsku.

Majer Piotr. 2003. Sen o Policji. Etyka zawodowa policjanta - uwagi o teorii i praktyce (1). Gazeta Policyjna 38 : 2-6.

Makin Peter J., Robertson Ivan T. 1998. Metody doboru i ich wykorzystanie. W Nowoczesne metody doboru i oceny personelu, 42-51. Kraków: Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu.

Ochendowski Eugeniusz. 2006. Prawo Administracyjne. Część ogólna. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Dom Organizatora.

Pieprzny Stanisław. 2007. Policja. Organizacja i funkcjonowanie. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
Szubiakowski Marek. 1989. „Podejmowanie działalności gospodarczej". Gospodarka, Administracja Państwowa nr 4.: 7-12.
Szymczak Mieczysław. 1981. Słownik języka polskiego. Tom 3. Warszawa: PWN.
Środa Magdalena. 1994. „Argumenty za i przeciw etyce zawodowej". Etyka (27), 1994: 167-169.
Tarno Jan. 2005. Policja jako organ administracji o kompetencjach szczególnych. W Policja w strukturach administracji publicznej, 9-20. Szczytno: WSPol.
Ustawa o Policji z 6 kwietnia 1990 roku. 1990. Dz. U. z 2011r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.
Ustawa z dnia 24 maja 2013 roku o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej. 2013. Dz. U. z 2013 roku, poz. 628 ze zm.
Wieczorek Agata. http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/68323,Psychologowie-policyjni.html
Wiszowaty Edward. 2002. Duszpasterstwo Policji. Studium pastoralno-socjologiczne. Szczytno: WSPol.
Wiszowaty Edward. 2011. Etyka Policji. Między prawem, moralnością i skutecznością. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ŁOŚGRAF – Wiesław Łoś.
Załącznik do Zarządzenia nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003. 2003. Dz. U. z 2002 r. Nr 19, poz. 185, Nr 74, poz.676, Nr 81, poz. 731, Nr 113, poz. 984, Nr 115, poz. 996, Nr 153, poz. 1271, Nr 176, poz. 1457 i Nr 200, poz. 1688 oraz z 2003 r. Nr 90, poz. 844, Nr 113, poz. 1070, Nr 130 poz. 1188 i 1190, Nr 137, poz. 1302.
Zarządzenie nr 805/2003 Komendanta Głównego Policji. 2004. Dz. Urz. KGP 2004 nr 1, poz. 3.